Background Paper BP-185E

# CANADA'S REFUGEE PROTECTION SYSTEM

Benjamin R. Dolin
Margaret Young
Law and Government Division

July 1993
*Revised October 2002*

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

**Parliamentary Research Branch**

The Parliamentary Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

104-03241/

# TABLE OF CONTENTS

Page

BACKGROUND ..... 1

THE IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD ..... 3

ACCESS TO THE SYSTEM ..... 4
A. Eligibility to Make a Claim to Protection ..... 4
B. Judicial Review and Removals Following Screening ..... 8

THE REFUGEE HEARING ..... 9
A. Referral to the Refugee Protection Division of the IRB ..... 9
B. The Nature of the Hearing ..... 9
C. The Decision and its Consequences ..... 12
D. Cessation and Vacation of Refugee Protection ..... 12

APPEALS OF REFUGEE PROTECTION DIVISION DECISIONS ..... 13

PERMANENT RESIDENT STATUS FOR SUCCESSFUL CLAIMANTS ..... 14
A. Protected Status Granted by the IRB ..... 14
B. Pre-Removal Risk Assessment ..... 15

IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD OPERATIONS ..... 16

CURRENT ISSUES ..... 16
A. Delay Implementing the Refugee Appeal Division ..... 16
B. The Safe Third Country Agreement ..... 17
C. Removal of Failed Claimants ..... 17

REFUGEE PROTECTION CASE LAW ..... 18
A. *Singh et al.* v *Canada (Minister of Employment and Immigration)* ..... 18
B. *Canada (Attorney General)* v. *Ward* ..... 19
C. *Pushpanathan* v. *Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* ..... 20
D. *Suresh* v. *Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* ..... 21
E. *Ahani* v. *Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* ..... 22
F. *Law Society of British Columbia* v. *Mangat* ..... 22

APPENDIX 1. REFUGEE CLAIMS IN CANADA, 1989-2001
APPENDIX 2. REFUGEE PROTECTION DETERMINATION PROCESS
APPENDIX 3. FINAL DRAFT TEXT – SAFE THIRD COUNTRY AGREEMENT

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

# CANADA'S REFUGEE PROTECTION SYSTEM

## BACKGROUND

Although Canada signed the *Convention Relating to the Status of Refugees* (and its Protocol) in 1969, procedures for determining claims to Convention refugee status made within Canada remained informal and discretionary until the former *Immigration Act* came into force in 1978. At that time, the number of claims per year was low and the system then devised was administratively adequate for the job, although it was repeatedly criticized for its failure to give claimants an oral hearing.

In the 1980s, however, the number of claims began to mount. This was partly in response to legitimate refugee pressures around the world, but some suggest that a contributing factor was that the cumbersome system then in place offered opportunities to come to Canada – and remain here for lengthy periods – that were not available through normal immigration channels. As the number of claims grew, from 3,450 in 1981 to 6,100 in 1983, to 25,000 in 1987, it became clear that the system as originally devised was no longer adequate. In April 1985, the Supreme Court of Canada declared unconstitutional an important part of the system, compounding the structural bottlenecks.(1) The need for reform had become clear and pressing.

Reform proved controversial, and the bill took 14 months to pass Parliament, but the Immigration and Refugee Board and the entirely new refugee determination system began work on 1 January 1989. The system was modified by legislation passed in 1992 and 1995, and further modified by the new *Immigration and Refugee Protection Act* in 2002.(2)

---

(1) *Singh et al.* v. *Canada* (*Minister of Employment and Immigration*), [1985] 1 S.C.R. 177, in which the Court held that the legal protection of section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* applies to anyone physically present in Canada. See the later section "Refugee Protection Case Law" for a summary of this important case.

(2) S.C. 2002, c. 27, largely in force 28 June 2002.

The refugee protection system within Canada must balance a number of factors.[3] The law must embody the essence of the *Convention Relating to the Status of Refugees* and its Protocol. This requires signatories not to return people in any manner whatsoever to the frontiers of territories where their lives or freedom would be threatened on account of their race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion. The law must also reflect Canada's obligation under the *Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*. Of crucial importance is the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. As mentioned, the Supreme Court of Canada ruled in 1985 that the Charter protected refugee claimants, and since that time there have been a number of important decisions affecting both the substance and procedures of refugee and protection law.

At the same time, the law regarding the spontaneous arrival of refugee claimants must be stringent enough to counteract the perception that Canada does not have control of her borders. The government has long feared that, without control, support for all immigration and refugee programs would be endangered. Moreover, following the events of 11 September 2001, some have argued for measures to respond to American fears that the United States is more vulnerable because of perceived weaknesses in the Canadian refugee protection system.

It is the government's view that control of the number of claimants in Canada is operationally essential as well, given the great number of potential claimants worldwide.[4] Thus, deterring the arrival of new claimants in Canada by a variety of means is an important government goal.[5] The contradiction between having a refugee status determination system recognized as one of the best in the world, while at the same time making strenuous attempts to block access to it, is real and irresolvable.

The previous *Immigration Act* contained only provisions relating to claims for Convention refugee status. Other grounds for protection had developed over time in the regulations and in administrative practices of Citizenship and Immigration Canada (CIC), and were required by the case law. The new *Immigration and Refugee Protection Act* consolidated

---

(3) Refugees and other humanitarian groups may also seek protection by applying from outside Canada; those who are selected come to Canada as permanent residents.

(4) The number of claims to refugee status in Canada since 1989 is found in Appendix 1.

(5) Methods includes the imposition of a visitor visa requirement on individuals from countries that produce significant numbers of claimants; fines and charges for transportation companies that bring undocumented individuals to Canada; and a network of immigration control officers overseas who work with airlines to prevent those without valid documents from boarding aircraft.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



this broader focus, using the term "claim for refugee protection." Those who are successful are called "protected persons," being either a "Convention refugee" or a "person in need of protection." Jurisdiction over protection decisions is still divided between the Immigration and Refugee Board and the Department, but the Board's mandate has been widened with the new Act.

The inland refugee determination process should also be seen in the broader context within which Canada assists refugees by:

- providing Canadian groups with the opportunity to sponsor refugees abroad who are in need of resettlement;
- bringing to Canada a specified number directly as government-assisted refugees;
- contributing financially to the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR);
- participating in food, medical and other emergency aid;
- delivering foreign aid to developing nations; and
- participating in peacekeeping operations.

## THE IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD

All quasi-judicial immigration matters in Canada are handled by the Immigration and Refugee Board (the "IRB," or "the Board"), the largest administrative tribunal in Canada.[6] The head office of the Board is in the National Capital Region but its operations are decentralized across the country.

The IRB consists of the Refugee Protection Division, the Immigration Division, the Immigration Appeal Division and the Refugee Appeal Division. The Refugee Protection Division decides claims made for refugee protection within Canada; the Immigration Division conducts immigration admissibility hearings for certain categories of people believed to be inadmissible to, or removable from, Canada as well as detention reviews for those being detained under the *Immigration and Refugee Protection Act*; the Immigration Appeal Division hears

---

(6) The Immigration and Refugee Board's web site can be found at www.irb.gc.ca.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



appeals of sponsorship applications refused by CIC, appeals from certain removal orders, appeals by permanent residents outside of Canada who have been found not to have fulfilled their residency obligations, and appeals by CIC from decisions of the Immigration Division at admissibility hearings. The fourth division, the Refugee Appeal Division, has had its implementation delayed but will be responsible for hearing appeals from the Refugee Protection Division when it is established.(7)

At the head of the Board is the Chairperson, appointed by the Governor in Council, and an Executive Director. The Governor in Council appoints members of all divisions except the Immigration Division. The members in the Immigration Division are public servants. Governor in Council appointments may be for up to seven years, and members may be reappointed. There is a specific process for removing appointees in case of incapacity, misconduct or conflict of interest. This process was invoked once, in 1994, although the case was settled just as the inquiry was about to start.

The IRB reports to Parliament through the Minister of Citizenship and Immigration.

## ACCESS TO THE SYSTEM(8)

### A. Eligibility to Make a Claim to Protection

Not everyone is permitted to make a claim to protection in Canada. Eligibility criteria are applied by immigration officers (employees of Citizenship and Immigration Canada) who may exclude claimants from having their claim referred to the Board. New with the *Immigration and Refugee Protection Act* is a provision requiring officers to make a referral decision within three working days. If no decision has been made by that time, claims (with some exceptions) are deemed to be referred. Security screening is now initiated at the time a claim is made.(9)

The question of eligibility is ongoing. If claimants who have been referred to the Refugee Protection Division are later found to be ineligible to make a claim to protection,

---

(7) See the later section "Current Issues" for an overview of the issues relating to the delay of the implementation of the Refugee Appeal Division.

(8) The flow chart in Appendix 2 provides an overview of the refugee protection determination process.

(9) In the past, security checks were initiated when the claimant applied for permanent residence.

proceedings before the Board are terminated, or any decisions already made are nullified. If the ineligibility decision requires an inadmissibility hearing, or a court decision, proceedings are suspended until those conclude.

Individuals under a removal order and the following categories of claimants are not eligible to have their claim referred to the Board:

- Claimants who have already received refugee protection in Canada, or in another country to which they can be returned;
- Claimants who have made claims previously that the Board has rejected, or who have made prior claims that were ineligible, withdrawn or abandoned;[10]
- Claimants who have been found to be inadmissible on grounds of security, violating human or international rights,[11] organized criminality or serious criminality. Serious criminality is defined as either: (a) a conviction in Canada that carries a maximum punishment of 10 years or more, and for which a sentence of two years or more was imposed; or (b) a conviction outside Canada that, if committed in Canada, would carry a maximum punishment of 10 years or more, and the Minister is of the opinion that the person is a danger to the public;[12]
- Those who come, directly or indirectly, from a country designated by the regulations as a "safe third country" (although those words are not in the statute). The Act establishes criteria that must be applied when drawing up agreements with other countries regarding responsibility for determining claims, and for designating countries.

As in the former Act, in prescribing the list of countries to which people may be returned without a refugee protection hearing, the law directs the Governor in Council to take into account four factors:

- whether the country is a party to the Refugee Convention and the Convention Against Torture;

---

(10) Previously, a new claim could be made after the person was outside of Canada for 90 days. Withdrawn claims had no such requirement. Now, after six months outside Canada, an individual may make only an application for a pre-removal risk assessment (see below). Thus, repeat claims to the Board are no longer possible.

(11) Previously, to be ineligible on security or human rights grounds, the Minister had to be of the opinion that it would be contrary to the public interest to have the claim determined.

(12) Previously, the danger opinion also applied to convictions in Canada; now, a prison sentence of two years or more serves as the basis for serious criminality for a Canadian conviction.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



- the country's policies and practices with respect to each of those Conventions;
- the country's record with respect to human rights; and
- whether the country is a party to an agreement with Canada for determining the claims to refugee protection of people who are returned under it.

With regard to the final factor, one of the difficulties that has prevented the implementation of the safe country provisions until now is the fact that there is nothing in international law to compel the countries on any such list to accept the return of most of these claimants, if they do not agree to do so.

The events of 11 September 2001 provided an impetus for Canada and the United States to reach an agreement on which country would be responsible for examining claims in cases where the claimant entered from the other country.[13] By early July 2002 a draft was ready for consultation, and a final version was initialled at the end of August, to come into force once the necessary mechanisms are in place.[14] The policy of returning to other countries people who, quite admittedly, could be genuine refugees rests on the premise that Canada need protect only those who have no other safe haven. It also assumes that Canada is not the only country that can and does protect refugees.

The Agreement embodies the general principle that claimants should have their claims examined by the first of the two countries in which they are physically present. It covers arrivals only at land border ports of entry and exceptions are contemplated for the following scenarios:[15]

- The Agreement will not apply to claimants who are citizens or residents of Canada or the United States.
- The receiving country will be responsible for hearing the refugee claim if the claimant: (a) has in the receiving country at least one family member who has had a refugee claim granted or has lawful status, other than as a visitor; (b) has in the receiving country at least one family member who is at least 18 years old and has a refugee claim pending in that country; (c) is an unaccompanied minor; or (d) arrived with a validly issued visa, other than for transit, issued by the receiving party.

---

(13) A previous attempt had foundered in the mid-1990s.

(14) Some 36% of refugee claims in Canada are made by claimants who come by land from the United States.

(15) The text of the Agreement is included in Appendix 3.

- As well, Article 3 provides that claimants who have been referred back pursuant to the Agreement cannot be deported to another country without first having their claim heard. This is meant to ensure that claimants who are refused access to Canada are not precluded from making a claim in the United States. Similarly, the Parties also agree that claimants who fall under the Agreement will not be removed to another country pursuant to any other safe third country agreement.

- Either Canada or the United States can use its discretion to examine the claim of a person who might otherwise be eligible for return to the other country.

Another agreement, which the United States is reported to have insisted on as a condition of the main Agreement, will see Canada resettling up to 200 individuals at the request of the United States.[16]

The presence of the return policy in the legislation is intended to deter "asylum shopping"; that is, leaving a situation of safety and coming to Canada as a matter of personal choice. For example, employment prospects might be thought to be better in Canada or the prospects of acceptance as a refugee might be thought better in this country, and so on. The government has always insisted that these kinds of matters are an aspect of immigration, not refugee protection. The concept of asylum shopping also includes claimants coming to Canada after having been turned down by another country.

Advocates for refugees in both Canada and in the United States have always been staunchly opposed to the safe country provisions and remain so. In addition to being opposed in principle – they argue such agreements erode refugee protection and do not enhance administrative efficiency for the governments involved – they feel that in a number of respects the Canadian system is fairer to claimants. They point to the higher rates of detention in the United States, detention that is often in the same facilities as criminals; to the restricted ability to work pending hearings; to time restrictions on making a claim; and to an interpretation of the Refugee Convention that is often more restrictive than that in Canada. In addition, claimants in Canada have greater access to legal aid, and to social assistance if needed.

---

(16) Article 9 of the Agreement states: "Both Parties shall, upon request, endeavor to assist the other in the resettlement of persons determined to require protection in appropriate circumstances." It has been speculated that these individuals will be those held in detention by the United States in areas other than its own territory.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Advocates predict potential logjams on both side of the border as officials try to sort out whether the family relationships that would permit entry can be established. They also fear that because the Agreement applies only to land ports of entry, claimants will resort to smugglers to get them into the country illegally. Once in Canada, they can make a claim without fear of being returned to the United States.

### B. Judicial Review and Removals Following Screening

People found eligible to have their claims to protection heard by the IRB are issued conditional removal orders. These orders come into effect when the claim is abandoned or withdrawn, or when it is finally refused and all further steps have been exhausted; for example, when an application for leave to apply for judicial review is denied or an application for a pre-removal risk assessment is unsuccessful. Of course, if granted protected status, the orders are of no force or effect.

Those claimants who are found ineligible for referral to the Board and issued removal orders may apply to the Federal Court – Trial Division for leave to apply for judicial review of both the removal order and the decision of the immigration officer regarding eligibility. All applications for leave to apply for judicial review are decided by a single judge, normally without personal appearance by the parties. There is no appeal from a decision on a leave application.

The grounds for judicial review are those set out in the *Federal Court Act* and are the same as the grounds for review of decisions of the Refugee Protection Division; i.e., that the body or person:

- acted without jurisdiction, acted beyond its jurisdiction or refused to exercise its jurisdiction;
- failed to observe a principle of natural justice, procedural fairness or other procedure that it was required by law to observe;
- erred in law in making its decision, whether or not the error appears on the face of the record;
- based its decision on an erroneous finding of fact that it made in a perverse or capricious manner or without regard to the material before it;

- acted, or failed to act, by reason of fraud or perjured evidence; or
- acted in any other way that was contrary to law.

Applicants who succeed in their leave applications are entitled to a hearing before the Trial Division of the Federal Court. Appeals from the Trial Division decision to the Federal Court of Appeal are permitted only if the Trial Court Judge certifies at the time of judgment that a serious question of general importance is involved and the Judge sets out the question.

## THE REFUGEE HEARING

### A. Referral to the Refugee Protection Division of the IRB

Claimants found eligible to make a claim for protection (or who are deemed eligible after three days) are referred to the Refugee Protection Division (RPD) for a determination of their claim. The immigration officer is required to forward to the RPD certain information about the claimant and the claim. Claimants are provided with a Personal Information Form to complete and send to the RPD outlining the basis of the claim. They are also required to provide any identity and travel documents they have (or may obtain afterward). The Minister (through a representative) may request to receive all information and documents the claimant produces.

### B. The Nature of the Hearing

Under the previous Act, the Minister's participation in a refugee hearing could be limited. Now, however, the Minister has a right to receive notice of the hearing and, upon giving notice to the claimant of the nature of the intervention, may participate fully in all cases, although resources will no doubt make that impossible as a practical matter.

The Act instructs the RPD, and all Divisions, to deal with all proceedings before it as informally and quickly as the circumstances and requirements of fairness and natural justice permit. The RPD may take notice of any generally recognized facts, or opinion or information within its specialized knowledge. If it intends to use information within its specialized knowledge, it must give notice to the claimant, who then may make representations or give evidence respecting the information. The RPD is not bound by any legal or technical rules of

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



evidence and may base a decision on evidence that is considered credible or trustworthy in the circumstances, provided that evidence is presented in the proceedings.

Although the Division must generally hold a hearing to decide cases, it may accept a claim without a hearing if the Minister has not given notice of a wish to appear. This is called the expedited process and is based on the opinion of a Refugee Protection Officer (an employee of the Board) that:

- the case presents no issues that need to be drawn to the attention of the Minister;
- the claimant's identity is sufficiently established;
- there are no substantial issues of credibility; and
- the facts of the case are consistent with the facts as known about the country of claimed persecution and that a case for protection has been made out.

Under the former Act, refugee hearings were conducted by a two-person panel, and with a few exceptions, a split decision constituted acceptance of a claim. Under the new Act, a single member will hear a claim, except where the Chairperson is of the opinion that the panel should be composed of three members.[17] (This provision applies as well to the Refugee Appeal Division and the Immigration Appeal Division of the Board.) If three members sit on a panel, the decision of the majority is the decision of the panel.

The Refugee Protection Officer (RPO) participates in the refugee protection determination hearings by conducting the initial screening of claims and compiling relevant information for the member who will hear the matter. The RPOs are considered to be neutral, as they have no interest in the outcome of the case and their role is not to oppose, or to support, the refugee protection claim. RPOs may question claimants and their witnesses and may call evidence of their own.

Claims for protection are normally held in private, but may be open to the public unless an open hearing would result in a serious possibility of endangering the life, liberty or security of any person, or would produce a real and substantial risk either of unfairness in the

---

(17) In the case of the RPD, the Chairperson has delegated this decision to the Deputy Chairperson and the Assistant Deputy Chairpersons, or to a Coordinating member if there is no Assistant Deputy Chairperson in the location.

proceeding, or the disclosure of matters relating to public security.[18] Whether the proceeding is in private or open, a representative of the United Nations High Commissioner for Refugees has a right to attend and may make written representations.

Claimants and the Minister are entitled to be represented by counsel of their choice. Although the Board does not pay for counsel,[19] legal aid is available in a number of provinces. Counsel need not be a lawyer.[20] Although the Act provides that regulations may govern who may or may not represent, advise, or consult with people regarding immigration or protection matters, there are currently no regulations regarding who may appear as counsel before the Board.[21]

Claimants or the Minister are entitled to call witnesses at the hearing, including expert witnesses. Notice must be provided in advance to the Minister (if appearing) and the Board regarding proposed witnesses, including the purpose and substance of their testimony and any relationship they may have to the claimant.[22]

Claimants making claims to protection are under a duty to provide identity and other documents to the Board. The Act instructs the RPD to take into account, in assessing claimants' credibility, whether they possess acceptable documentation establishing their identity and, if they do not, whether they have provided a reasonable explanation for the lack of documents, or have taken reasonable steps to try to obtain them.

The hearings are usually conducted in an informal, non-adversarial fashion. However, they become adversarial when a representative of the Minister intervenes. The member is responsible for controlling the proceedings and may require that the evidence and submissions focus on specific issues.

---

(18) A member of the public may make an application for an open hearing, or the RPD may make the decision on its own initiative.

(19) The Board does, however, provide an honorarium and pay the expenses of a person the Board designates to represent a minor or any person unable to appreciate the nature of the proceedings.

(20) A challenge to immigration consultants appearing before the IRB, made by the Law Society of British Columbia, was unsuccessful: see *Law Society of British Columbia* v. *Mangat*, [2001] SCC 67, discussed in the later section entitled Refugee Protection Case Law.

(21) On 3 October 2002, the Minister of Citizenship and Immigration struck an advisory committee on the immigration consulting industry to identify the various problems within the industry – both in Canada and abroad – and to make recommendations to the Minister.

(22) The provisions in the rules regarding disclosure of the substance of witnesses' testimony is new.

### C. The Decision and Its Consequences

A person's claim is successful if the RPD finds that he or she is a Convention refugee or a person in need of protection. If the claim is rejected, the Act instructs the decision-maker to state if the claim contained no credible or trustworthy evidence on which a favourable decision could have been based.[23] If that finding is made, the claimant does not receive an automatic stay of removal for the purposes of court review. A stay is possible, but an application to the Federal Court is required and the decision is made on a case-by-case basis.

Reasons must be given for all final decisions. Board policy favours oral decisions delivered at the end of a hearing. However, written reasons are required for all decisions unfavourable to a claimant, at the request of any party, and in other situations specified in RPD Rules.

### D. Cessation and Vacation of Refugee Protection

"Cessation" and "vacation" of status involve two different processes.

The Minister may apply to the RPD for a determination that refugee protection has ceased.[24] Cessation criteria apply in the following circumstances:

- People have voluntarily re-availed themselves of the protection of their country of nationality;
- People have voluntarily re-acquired their nationality;
- People have acquired a new nationality and enjoy the protection of that country;
- People have voluntarily re-established themselves in the country they left, or outside of which they remained, and on which their claim to refugee protection was based; and

---

(23) Previously, a finding of no credible basis meant that a split decision of the two-member panel went *against* claimants, instead of in their favour. With the change to single-member panels that approach was no longer possible.

(24) This provision applies whether the protection was granted by the Board or by a visa officer abroad.

- The reasons for which they sought refugee protection have ceased to exist[25].

The Minister may also make an application to the RPD to vacate refugee protection on the basis that the decision was obtained by direct or indirect misrepresentation or by withholding material and relevant facts. The RPD may reject the application if it finds that there was other sufficient evidence considered at the time of the first decision to justify granting refugee protection. Written reasons are mandatory in an application to vacate.

Decisions on the above matters may be the subject of an application for leave to apply for judicial review to the Federal Court on the same grounds as those described previously.

As a result of case law existing under the former Act, the Rules now provide that claimants or the Minister may make an application to reopen a claim for protection that has been either decided or abandoned, or in the case of a protected person, to reopen an application for cessation or vacation. There is one test applied in all applications to reopen: has there been a failure to observe a principle of natural justice?[26]

## APPEALS OF REFUGEE PROTECTION DIVISION DECISIONS

The *Immigration and Refugee Protection Act* anticipates a new avenue of appeal from decisions of the RPD: the Refugee Appeal Division (RAD). However, in April 2002 it was announced that implementation of this division was being delayed due to "pressures on the system."[27] Minister Coderre did promise at the annual general meeting of the Canadian Council for Refugees in May 2002 that he would implement the RAD within one year.[28] When established, three-member RAD panels will be used for those cases determined to be of

---

(25) This criterion would in practice be applied only where the reasons for the need for protection ceased to exist close in time to the grant of protection (since most successful claimants will be granted permanent resident status within 6-12 months of the RPD decision). There is an exception to this criterion for people who establish compelling reasons arising out of previous persecution, torture, treatment or punishment for refusing to return home. This exception recognizes that some experiences are so horrific that forcing someone to return to the country would be cruel.

(26) The Rules also provide procedures for a hearing to be reconvened or documents tendered when the hearing has concluded but a decision has not yet been rendered.

(27) CIC Press Release, "Refugee Appeal Division Implementation Delayed," 29 April 2002.

(28) Canadian Council for Refugees Media Release, "CCR Calls on Minister to Name Date for Refugee Appeal," 22 May 2002.

precedential value, with the decision carrying the same weight that an appellate court decision has for a trial court. A single member will hear other appeals to the RAD.

Until the RAD provisions come into force, the former procedures continue. That is, the rejected claimant may make an application to the Federal Court – Trial Division for leave to apply for judicial review.[29] The process is the same as outlined earlier in this paper in the section "Judicial Review and Removals Following Screening"; i.e., if leave is granted, the Federal Court – Trial Division will hear the case and if a question is certified as being of general importance, the Federal Court of Appeal may hear an appeal of the Trial Division's order. For those few cases that do reach the Federal Court of Appeal, a further appeal to the Supreme Court of Canada is possible, with the permission of that Court.

## PERMANENT RESIDENT STATUS FOR SUCCESSFUL CLAIMANTS

### A. Protected Status Granted by the IRB

People who have been found to be in need of refugee protection may make an application for permanent resident status within six months.[30] Principal applicants may include family members in Canada. As well, family members outside of Canada may be included and may be given permanent resident visas at missions abroad for up to a year after the applicant becomes a permanent resident.

Excluded from the right to make an application for permanent residence are those who are inadmissible:

- on security grounds;
- on grounds of having violated human or international rights;
- on grounds of serious or organized criminality; or
- on grounds that they are a danger to public health or public safety.

---

(29) The Minister may also make an application for leave to appeal in the case of a positive decision, whether or not the Minister took part in the proceedings.

(30) Assuming all appeals and reviews have been completed, that such persons have not had their status revoked for any reason, that they have not been recognized as Convention refugees by a country to which they would be allowed to return, that they are not citizens of a non-persecuting country, and that they have not permanently resided in a country where they were not persecuted and to which they would be allowed to return.

If a protected person cannot supply the identity documents generally required for an application for permanent residence, there is an alternative route to establish identity. The applicants may produce any acceptable identity document issued outside Canada before they entered Canada or, if there are good reasons why that is impossible, they may satisfy the requirement by their own statutory declaration as to their identity accompanied by a credible statutory declaration attesting to their identity from either a person who knew them or a member of their family before they entered Canada, or from a representative of an organization in Canada that represents people of the same nationality.

### B. Pre-Removal Risk Assessment

In addition to the protected status accessible through the IRB, the Act now contains a process called the pre-removal risk assessment (PRRA) that permits most individuals to apply to specialized departmental officials for protection before actually being removed from Canada. For example, a refugee claimant whose claim was rejected by the RPD may make a protection application on the ground that there is new evidence, or evidence that it was not possible or reasonable to provide at the original hearing.

In many cases, the test for risk will be broad: the grounds in the Refugee Convention, the Convention on Torture, and the risk to life or the risk of cruel and unusual treatment or punishment. If protection is granted, those individuals are allowed to apply for permanent residence. In specified cases, including those inadmissible to Canada on grounds of security, organized or serious criminality, and violating human or international rights, the test is more narrow, and a successful application results only in a stay of removal. In making the decision in these kinds of cases, questions relating to any danger to the public in Canada for criminal or security reasons, as well as the nature and severity of the acts committed by the person, must be considered.

The regulations establish strict timelines for making a protection application and submissions.[31] Normally PRRA decisions will be made without oral hearings, but the regulations do set out criteria regarding when a hearing is required. The factors to be considered are:

---

(31) Applicants who file their applications within the required time limits receive an automatic stay of removal. Applicants who do not file in time, or who have filed subsequent applications, do not receive an automatic stay.

- whether there is evidence relating to the person's credibility that goes directly to the essence of the risk he or she claims to fear; and
- whether that evidence is central to the protection decision.

Even if a person's PRRA application is rejected, an application to remain in Canada on humanitarian and compassionate grounds remains possible. Such applications may be made to CIC at any time, but do not have the effect of staying a removal order.

## IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD OPERATIONS

The Board has gone through numerous changes since its inception in 1989. Given that in 2001 there were over 44,000 refugee claims referred to the Refugee Division, and that it conducted almost 23,000 full hearings, it is interesting to note that the Board was originally given resources sufficient to conduct approximately 7,500 full hearings, based on 18,000 claims in total.[32] The original drafters of the legislation creating the Board had assumed that a large number of claims would be weeded out at an early stage on the basis that they were not credible and that safe third country agreements would result in the immediate return of a significant number of claimants to the countries through which they transited.[33]

The Board's acceptance rate of claims has ranged from a high of 86% in its first year of operation to a low of 53% in 1987. It is currently 58%, and has been for the last three years.

## CURRENT ISSUES

### A. Delay Implementing the Refugee Appeal Division

As discussed above, the implementation of an internal appeal at the IRB has been delayed. Refugee advocacy groups have reacted angrily to this news. When concerns were expressed about the reduction of the size of the panel hearing protection claims from two

---

(32) See Appendix 1 for a general overview of claims and their disposition since 1989.

(33) The step in the process that was originally designed to weed out claims without a credible basis was eliminated in 1992 as ineffective; as noted previously, the safe third country agreement with the United States has been approved by Cabinet and, as of October 2002, is awaiting U.S. government approval.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



members to one, the Department often pointed to the RAD as a quality control mechanism. As things currently stand, claimants are able to be heard only by single-member panels and must obtain leave from the Federal Court for an appeal of that individual member's decision. The RAD was supposed to be a "trade-off," according to some refugee organizations, that would allow Members of Parliament and the advocacy groups to swallow the harsher sections of the new law. The Executive Director of the Canadian Council for Refugees has characterized the delay of the RAD by saying, "This looks like a very devious manoeuvre to do a run around Parliament."(34)

### B. The Safe Third Country Agreement

The recently agreed-upon draft Agreement between Canada and the United States is, according to CIC, likely to be operational in early 2003. As indicated earlier, the arrangement has evoked some criticism. Specifically, some argue that it will erode refugee protection and increase people smuggling while creating a time-consuming and costly new administrative procedure at our land borders. Those in favour of the Agreement point to the involvement of the UNHCR and the guarantee that persons returned under the Agreement cannot be deported to their home country without their claim being heard. Thus, they suggest that those in genuine need of protection will not be adversely affected. As well, the possible decrease in claims in Canada could represent significant cost-savings.

### C. Removal of Failed Claimants

There is no question that the issue of removals receives a significant amount of pubic attention. In some cases, removal orders are not executed; in others, there is what is often perceived as an inordinate delay; in still others, people are removed, but later manage to return to Canada. In some situations, the reasons for delays or non-removals are clear and usually understandable; for example, there may be a temporary moratorium on removals to a country because of dangerous conditions there. In other situations, delays or non-removal may be harder to explain. People may evade apprehension despite being included in nation-wide data banks Travel documents may be difficult to obtain from the country to which the person will be

---

(34) "Coderre to delay plan for refugee appeal division," *The Globe and Mail*, 29 April 2002, page A6

removed, a difficulty that may be increased if the person has managed to hide his or her identity or even citizenship.

In addition to the above difficulties, the Standing Committee on Citizenship and Immigration identified another serious problem in a 1998 report.[35] The Committee found that Citizenship and Immigration Canada suffered from a serious lack of data relating to enforcement. This makes it impossible to accurately track people subject to, or potentially subject to, removal. While noting that the modernization of computer systems had begun, the Committee recommended (among numerous other recommendations) that the Department make the development of modern information technology tools to support the enforcement function its highest priority.

## REFUGEE PROTECTION CASE LAW

The following are summaries of some of the leading cases in this area of law. The volume of immigration litigation in Canada is quite large, and thus reference is made only to the most significant decisions.

### A. *Singh et al.* v. *Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1985] 1 S.C.R. 177

The Minister of Employment and Immigration, acting on the advice of the Refugee Status Advisory Committee (RSAC),[36] determined that a group of claimants were not Convention refugees. The Immigration Appeal Board denied the subsequent applications for redetermination of status without an oral hearing, as was the law at the time. At issue was whether the appellants could rely on the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* to challenge the process and, if so, whether their right to security of the person was being infringed in a manner that did not accord with the principles of fundamental justice. The majority held:

- Section 7 of the Charter guarantees "everyone ... the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice." The term "everyone" includes every person physically present in Canada and by virtue of such presence amenable to Canadian law.

---

(35) *Immigration Detention and Removal*, June 1998.

(36) The RSAC was the body preceding the Immigration and Refugee Board that read transcripts of claimant interviews and made recommendations to the Minister.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



- A Convention refugee had the right under s. 55 of the *Immigration Act, 1976* not to "... be removed from Canada to a country where his life or freedom would be threatened ..." The denial of such a right was held to amount to a deprivation of "security of the person" within the meaning of section 7.

- The procedure for determining refugee status claims established in the *Immigration Act, 1976* was found to be inconsistent with the requirements of fundamental justice. At a minimum, the procedural scheme set up by the Act should have provided the refugee claimant with an adequate opportunity to state his case and to know the case he had to meet. However, the process did not envisage an opportunity for the refugee claimant to be heard other than through the transcript of his examination under oath by an immigration officer, and the claimant was not given an opportunity to comment on the advice the Refugee Status Advisory Committee had given the Minister. Under the Act, the Immigration Appeal Board was required to reject an application for redetermination unless it was of the opinion that it was more likely than not that the applicant would be able to succeed. An application, therefore, would usually be rejected before the refugee claimant even had an opportunity to discover the Minister's case against him in the context of a hearing.

- The government did not demonstrate that these procedures were a reasonable limit on claimants' rights within the meaning of s. 1 of the Charter.

It was the *Singh* decision that led to the creation of the Immigration and Refugee Board.

### B. *Canada (Attorney General)* v. *Ward*, [1993] 2 S.C.R. 689

Mr. Ward was a former member of a Northern Ireland terrorist organization who had been sentenced to death by that organization for assisting hostages to escape. He made a claim to refugee status in Canada, arguing that the United Kingdom and Ireland could not protect him. The Supreme Court looked at various legal issues relating to the definition of a Convention refugee in this landmark case and held as follows:

- "Persecution" includes situations where the state is not an accomplice to the persecution but is simply unable to protect its citizens. The claimant must provide clear and convincing confirmation of a state's inability to protect, absent an admission by the national's state of its inability to protect that national. Except in situations of complete breakdown of the state apparatus, it should be assumed that the state is capable of protecting a claimant.

- In determining that Mr. Ward did not belong to a "particular social group" (one of the enumerated grounds in the definition of a Convention refugee), this basis of persecution was determined to consist of three categories: (1) groups defined by an innate, unchangeable characteristic; (2) groups whose members voluntarily associate for reasons so fundamental to their human dignity that they should not be forced to forsake the association; and (3) groups associated by a former voluntary status, unalterable due to its historical permanence.

- Mr. Ward, who believed that the killing of innocent people to achieve political change was unacceptable, set the hostages free in accordance with his conscience. The persecution he feared thus stemmed from his political opinion as manifested by this act.

Ultimately, the case was returned to the Board for rehearing in accordance with the Court's guidance.

### C. *Pushpanathan* v. *Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982

Mr. Pushpanathan entered Canada and claimed refugee status, but his claim was never adjudicated as he was granted permanent residence status under an administrative program. He was subsequently convicted of conspiracy to traffic in a narcotic, having been a member of a group in possession of heroin with a street value of some $10 million. He was sentenced to eight years in prison. In 1991, when on parole and facing deportation, Mr. Pushpanathan renewed his claim for Convention refugee status. The Board decided that he was not a refugee by virtue of the exclusion clause in Article 1F(c) of the Convention, which provides that the Convention does not apply to a person who "has been guilty of acts contrary to the purposes and principles of the United Nations."

The majority of the Supreme Court of Canada found that the Board's decision was incorrect and allowed Mr. Pushpanathan's appeal. Article 1F(c), the Court determined, will be applicable where there is consensus in international law that particular acts constitute sufficiently serious and sustained violations of fundamental human rights as to amount to persecution, or are explicitly recognized as contrary to the UN purposes and principles. Conspiring to traffic in a narcotic is thus not a violation of Article 1F(c).

The matter was remitted to the IRB for reconsideration, where a new argument was advanced against the claimant. It was suggested that Mr. Pushpanathan was ineligible to

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



have his claim heard under Article 1F(c) because his drug trafficking was intended to profit a terrorist group, the Tamil Tigers.[37] Although he denied any knowledge that funds from the drug ring were being sent to the Tigers, the Board held that he was ineligible to have his claim heard. The Federal Court upheld that decision in October 2002, stating that the test for determining whether there is "a serious reason for considering" (the term used in the Refugee Convention) that a person has been guilty of acts that the Supreme Court would consider sufficient to meet the Article 1F(c) exclusion requires a low standard of proof. Formal membership in the terrorist organization or direct involvement is not required. This case may yet be appealed to the Federal Court of Appeal.

### D. *Suresh* v. *Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 1

*Suresh*, and its companion case *Ahani* (see below), dealt with deportation orders against individuals who argued that they would face torture if returned to their home countries. Canada has ratified the *Convention Against Torture* (CAT), which explicitly prohibits state parties from returning people to torture. Article 3(1) states: "No State Party shall expel, return ("refouler") or extradite a person to another State where there are substantial grounds for believing that he would be in danger of being subjected to torture." States are not supposed to be able to deviate from this absolute prohibition. Article 2(2) of the CAT reads: "No exceptional circumstances whatsoever, whether a state of war or a threat of war, internal political instability or any other public emergency, may be invoked as a justification of torture." Furthermore, the Supreme Court of Canada unanimously held when examining the issue that the prohibition on returning a person to face a risk of torture is also the prevailing international norm; that is, it is customary international law.

In direct contradiction, however, was a section of the former *Immigration Act* that permitted deportation to a country where the person's life would be threatened if the person was inadmissible for any specified reason and was designated to be a danger to the security of Canada. (This continues to be the case under the new *Immigration and Refugee Protection Act*, which came into force on 28 June 2002.) In essence, Canadian law provides that in certain situations, people may be deported to face torture.

---

(37) The Liberation Tigers of Tamil Eelam is an organization involved in terrorist activity in the course of its war for an independent Tamil state in Sri Lanka.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Mr. Suresh was allegedly a member of and fundraiser for the Tamil Tigers. Although the Court allowed Suresh's appeal and ordered that he was entitled to a new deportation hearing, the legislation was upheld as valid. The principles of fundamental justice in section 7 of the Charter would guide the new hearing and the Court suggested that the Minister should "generally decline to deport refugees where on the evidence there is a substantial risk of torture." The Court set out its restrictive view of when deportation under these circumstances could take place as follows:

> We do not exclude the possibility that in exceptional circumstances, deportation to face torture might be justified, either as a consequence of the balancing process mandated by s.7 of the Charter or under s.1.... Insofar as Canada is unable to deport a person where there are substantial grounds to believe that he or she would be tortured on return, this is not because Article 3 of the CAT directly constrains the actions of the Canadian government, but because the fundamental justice balance under s.7 of the Charter generally precludes deportation to torture on a case-by-case basis.

### E. *Ahani* v. *Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 2

In the companion case to *Suresh* (see above), the appellant was allegedly an assassin, trained by Iranian intelligence. In his case, the Court determined that he had not established that he faced a substantial risk of torture if returned to Iran. His appeal was therefore dismissed.

Following the judgment, Mr. Ahani began new proceedings, requesting that his deportation be stayed until the United Nations Human Rights Committee reviewed his case. He was unsuccessful in the lower courts and the Supreme Court of Canada refused to hear his appeal.

### F. *Law Society of British Columbia* v. *Mangat*, 2001 SCC 67

Mr. Mangat was an immigration consultant in Vancouver. Although he was not a member of the British Columbia bar, he and other employees of his firm acted as counsel in various immigration proceedings. The Law Society of British Columbia brought an application seeking a permanent injunction against Mr. Mangat and his associates to prevent them from engaging in the practice of law in contravention of the B.C. *Legal Profession Act*. The

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



consultants conceded that they were engaged in the practice of law within the meaning of the provincial *Legal Profession Act*, but contended that they were permitted to do so under the former *Immigration Act*, which allowed (as does the new Act) non-lawyers to appear on behalf of clients before the IRB.

The Supreme Court of Canada determined that since the subject matter of the representation of people by counsel before the IRB has federal and provincial aspects, the federal and provincial statutes and rules or regulations will coexist insofar as there is no conflict. Where there is a conflict, the federal legislation will prevail according to the paramountcy doctrine, thus safeguarding the control by Parliament over the administrative tribunals it creates.

Non-lawyers may therefore appear before the IRB (although by the time the case reached the Supreme Court of Canada, Mr. Mangat had completed law school and become a member of the Bar).

## APPENDIX 1

## REFUGEE CLAIMS IN CANADA, 1989-2001

| Year | Number of Claims | Number of Claims decided by IRB after a hearing | Withdrawn/Abandoned and Others | Positive Decisions by IRB (as % of all claims not abandoned or withdrawn) |
|---|---|---|---|---|
| 1989 | 12,092 | 5,599 | 133 | 4,840 (86%) |
| 1990 | 21,046 | 13,177 | 394 | 10,429 (79%) |
| 1991 | 29,008 | 27,520 | 1,394 | 19,913 (72%) |
| 1992 | 31,345 | 27,600 | 1,866 | 17,610 (64%) |
| 1993 | 35,702 | 25,868 | 4,920 | 14,203 (55%) |
| 1994 | 22,375 | 21,928 | 3,694 | 15,298 (70%) |
| 1995 | 26,409 | 13,755 | 3,388 | 9,704 (71%) |
| 1996 | 26,009 | 16,715 | 5,277 | 9,619 (58%) |
| 1997 | 22,721 | 19,086 | 5,751 | 10,038 (53%) |
| 1998 | 23,897 | 23,183 | 6,211 | 12,929 (56%) |
| 1999 | 29,450 | 22,373 | 5,609 | 12,984 (58%) |
| 2000 | 34,289 | 24,204 | 4,710 | 14,003 (58%) |
| 2001 | 44,075 | 22,951 | 5,467 | 13,383 (58%) |

Sources: Compiled from: Immigration and Refugee Board, *CRDD Refugee Status Determinations, Calendar Year*, supplied to author.

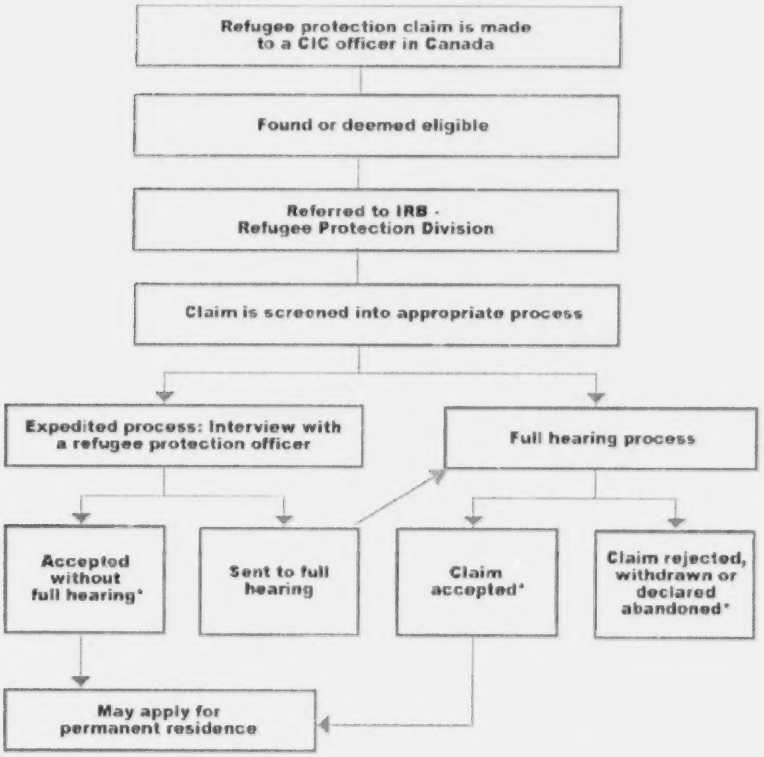
NOTE: There are two different methods of calculating the recognition rate of Convention refugees, and they produce distinctly different results. The above calculation subtracts the number of withdrawn, abandoned, or other claims in calculating the recognition rate. This is thought to provide a more accurate picture of the recognition rate of serious claims, that is, those that actually went to a hearing. Many claimants file a claim and then disappear. It may be thought misleading to treat those claims as negative decisions.

In contrast, the Board includes withdrawn, abandoned and other claims in computing its recognition rate. The Board's recognition rates, using this method, are as follows:

1989 – 84%
1990 – 77%
1991 – 69%
1992 – 60%
1993 – 46%
1994 – 60%
1995 – 57%
1996 – 44%
1997 – 40%
1998 – 44%
1999 – 46%
2000 – 48%
2001 – 47%

## APPENDIX 2[1]

## REFUGEE PROTECTION DETERMINATION PROCESS


Refugee protection claim is made to a CIC officer in Canada
Found or deemed eligible
Referred to IRB - Refugee Protection Division
Claim is screened into appropriate process
Expedited process: Interview with a refugee protection officer
Full hearing process
Accepted without full hearing*
Sent to full hearing
Claim accepted*
Claim rejected, withdrawn or declared abandoned*
May apply for permanent residence

* The claimant or CIC may ask the Federal Court of Canada for leave (permission) to apply for judicial review of any decision of the Refugee Protection Division.

(1) Source: IRB web site, http://www.irb.gc.ca/en/about/processes/rdp_e.htm.

## APPENDIX 3

### Final Draft Text

### SAFE THIRD COUNTRY AGREEMENT

The Government of Canada and the Government of the United States of America (reverse order in U.S. original) (hereinafter referred to as the Parties)

**CONSIDERING** that Canada is a party to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, done at Geneva, July 28, 1951 (the "Convention"), and the Protocol Relating to the Status of Refugees, done at New York, January 31, 1967 (the "Protocol"), that the United States is a party to the Protocol, and reaffirming their obligation to provide protection for refugees on their territory in accordance with these instruments;

**ACKNOWLEDGING** in particular the international legal obligations of the Parties under the principle of non-refoulement set forth in the Convention and Protocol, as well as the Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, done at New York, December 10, 1984 (the "Torture Convention") and reaffirming their mutual obligations to promote and protect human rights and fundamental freedoms.

**RECOGNIZING** and respecting the obligations of each Party under its immigration laws and policies;

**EMPHASIZING** that the United States and Canada offer generous systems of refugee protection, recalling both countries' traditions of assistance to refugees and displaced persons abroad, consistent with the principles of international solidarity that underpin the international refugee protection system, and committed to the notion that cooperation and burden-sharing with respect to refugee status claimants can be enhanced;

**DESIRING** to uphold asylum as an indispensable instrument of the international protection of refugees, and resolved to strengthen the integrity of that institution and the public support on which it depends;

**NOTING** that refugee status claimants may arrive at the Canadian or United States land border directly from the other Party's territory where they could have found effective protection;

**CONVINCED,** in keeping with advice from the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and its Executive Committee, that agreements among states may enhance the international protection of refugees by promoting the orderly handling of asylum applications by the responsible party and the principle of burden-sharing;

**AWARE** that such sharing of responsibility must ensure in practice that persons in need of international protection are identified and that the possibility of indirect breaches of the fundamental principle of non-refoulement are avoided, and therefore determined to safeguard for each refugee status claimant eligible to pursue a refugee status claim who comes within their jurisdiction, access to a full and fair refugee status determination procedure as a means to guarantee that the protections of the Convention, the Protocol, and the Torture Convention are effectively afforded;

Have agreed as follows:

**Article 1**

1. In this Agreement,

   A. **"Country of Last Presence"** means that country, being either Canada or the United States, in which the refugee claimant was physically present immediately prior to making a refugee status claim at a land border port of entry.

   B. **"Family Member"** means the spouse, sons, daughters, parents, legal guardians, siblings, grandparents, grandchildren, aunts, uncles, nieces, and nephews.

   C. **"Refugee Status Claim"** means a request from a person to the government of either Party for protection consistent with the Convention or the Protocol, the Torture Convention, or other protection grounds in accordance with the respective laws of each Party.

   D. **"Refugee Status Claimant"** means any person who makes a refugee status claim in the territory of one of the Parties.

   E. **"Refugee Status Determination System"** means the sum of laws and administrative and judicial practices employed by each Party's national government for the purpose of adjudicating refugees status claims.

   F. **"Unaccompanied Minor"** means an unmarried refugee status claimant who has not yet reached his or her eighteenth birthday and does not have a parent or legal guardian in either Canada or the United States.

2. Each Party shall apply this Agreement in respect of family members and unaccompanied minors consistent with its national law.

**Article 2**

This Agreement does not apply to refugee status claimants who are citizens of Canada or the United States or who, not having a country of nationality, are habitual residents of Canada or the United States.

**Article 3**

1. In order to ensure that refugee status claimants have access to a refugee status determination system, the Parties shall not return or remove a refugee status claimant referred by either Party under the terms of Article 4 to another country until an adjudication of the person's refugee status claim has been made.

2. The Parties shall not remove a refugee status claimant returned to the country of last presence under the terms of this Agreement to another country pursuant to any other safe third country agreement or regulatory designation.

**Article 4**

1. Subject to paragraphs 2 and 3, the Party of the country of last presence shall examine, in accordance with its refugee status determination system, the refugee status claim of any person who arrives at a land border port of entry on or after the effective date of this Agreement and makes a refugee status claim.

2. Responsibility for determining the refugee status claim of any person referred to in paragraph 1 shall rest with the Party of the receiving country, and not the Party of the country of last presence, where the receiving Party determines that the person:

    a. Has in the territory of the receiving Party at least one family member who has had a refugee status claim granted or has been granted lawful status, other than as a visitor, in the receiving Party's territory; or

    b. Has in the territory of the receiving Party at least one family member who is at least 18 years of age and is not ineligible to pursue a refugee status claim in the receiving Party's refugee status determination system and has such a claim pending; or

    c. Is an unaccompanied minor; or

    d. Arrived in the territory of the receiving Party:

        i. With a validly issued visa or other valid admission document, other than for transit, issued by the receiving Party; or

        ii. Not being required to obtain a visa by only the receiving Party.

3. The Party of the country of last presence shall not be required to accept the return of a refugee status claimant until a final determination with respect to this Agreement is made by the receiving Party.

4. Neither Party shall reconsider any decision that an individual qualifies for an exception under this Agreement.

**Article 5**

In cases involving the removal of a person by one Party in transit through the territory of the other Party, the Parties agree as follows:

a. Any person being removed from Canada in transit through the United States, who makes a refugee status claim in the United States, shall be returned to Canada to have the refugee status claim examined by and in accordance with the refugee status determination system of Canada.

b. Any person being removed from the United States in transit through Canada, who makes a refugee status claim in Canada, and:

   i. whose refugee status claim has been rejected by the United States, shall be permitted onward movement to the country to which the person is being removed; or

   ii. who has not had a refugee status claim determined by the United States, shall be returned to the United States to have the refugee status claim examined by and in accordance with the refugee status determination system of the United States.

**Article 6**

Notwithstanding any provision of this Agreement, either Party may at its own discretion examine any refugee status claim made to that Party where it determines that it is in its public interest to do so.

**Article 7**

The Parties may:

a. Exchange such information as may be necessary for the effective implementation of this Agreement subject to national laws and regulations. This information shall not be disclosed by the Party of the receiving country except in accordance with its national laws and regulations. The Parties shall seek to ensure that information is not exchanged or disclosed in such a way as to place refugee status claimants or their families at risk in their countries of origin.

b. Exchange on a regular basis information on the laws, regulations and practices relating to their respective refugee status determination system.

**Article 8**

1. The Parties shall develop standard operating procedures to assist with the implementation of this Agreement. These procedures shall include provisions for notification, to the country of last presence, in advance of the return of any refugee status claimant pursuant to this Agreement.

2. These procedures shall include mechanisms for resolving differences respecting the interpretation and implementation of the terms of this Agreement. Issues which cannot be resolved through these mechanisms shall be settled through diplomatic channels.

3. The Parties agree to review this Agreement and its implementation. The first review shall take place not later than 12 months from the date of entry into force and shall be jointly conducted by representatives of each Party. The Parties shall invite the UNHCR to participate in this review. The Parties shall cooperate with UNHCR in the monitoring of this Agreement and seek input from non-governmental organizations.

**Article 9**

Both Parties shall, upon request, endeavor to assist the other in the resettlement of persons determined to require protection in appropriate circumstances.

**Article 10**

1. This Agreement shall enter into force upon an exchange of notes between the Parties indicating that each has completed the necessary domestic legal procedures for bringing the Agreement into force.

2. Either Party may terminate this Agreement upon six months written notice to the other Party.

3. Either Party may, upon written notice to the other Party, suspend for a period of up to three months application of this Agreement. Such suspension may be renewed for additional periods of up to three months. Either Party may, with the agreement of the other Party, suspend any part of this Agreement.

4. The Parties may agree on any modification of or addition to this Agreement. When so agreed, and approved in accordance with the applicable legal procedures of each Party, a modification or addition shall constitute an integral part of this Agreement.

Étude générale BP-185F

# RÉGIME CANADIEN DE PROTECTION DES RÉFUGIÉS

**Benjamin R. Dolin**
**Margaret Young**
**Division du droit et du gouvernement**

**Juillet 1993**
*Révisé en octobre 2002*

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

**Direction de la recherche parlementaire**

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

# TABLE DES MATIÈRES

Page

CONTEXTE ..... 1

LA COMMISSION DE L'IMMIGRATION ET DU STATUT DE RÉFUGIÉ ..... 3

L'ACCÈS AU RÉGIME ..... 5
A. Admissibilité à présenter une demande d'asile ..... 5
B. Contrôle judiciaire et mesures de renvoi à la suite de la sélection préalable ..... 9

L'AUDIENCE ..... 10
A. Renvoi à la section de la protection des réfugiés de la CISR ..... 10
B. Nature de l'audience ..... 10
C. La décision et ses conséquences ..... 13
D. Annulation et constat de perte de l'asile ..... 13

APPELS DES DÉCISIONS DE LA SECTION DE LA PROTECTION DES RÉFUGIÉS ..... 14

STATUT DE RÉSIDENT PERMANENT POUR LES DEMANDEURS DONT LA DEMANDE EST ACCUEILLIE ..... 15
A. Statut de personne protégée accordé par la CISR ..... 15
B. Examen des risques avant renvoi ..... 16

OPÉRATIONS DE LA COMMISSION DE L'IMMIGRATION ET DU STATUT DE RÉFUGIÉ ..... 17

ENJEUX ACTUELS ..... 18
A. Report de la mise sur pied de la Section d'appel des réfugiés ..... 18
B. L'Entente sur les tiers pays sûrs ..... 19
C. Renvoi des réfugiés déboutés ..... 19

JURISPRUDENCE EN MATIÈRE DE PROTECTION DES RÉFUGIÉS ..... 20
A. *Singh et autres* c. *Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1985] 1 R.C.S. 177. ..... 20
B. *Canada (Procureur général)* c. *Ward*, [1993] 2 R.C.S. 689 ..... 21
C. *Pushpanathan* c. *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982 ..... 22
D. *Suresh* c. *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 1 ..... 23
E. *Ahani* c. *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 2 ..... 24
F. *Law Society of British Columbia* c. *Mangat*, 2001 CSC 67 ..... 25

ANNEXE 1 – REVENDICATION DU STATUT DE RÉFUGIÉ AU CANADA, 1989-2001
ANNEXE 2 – PROCESSUS DE RECONNAISSANCE DU STATUT DE RÉFUGIÉ
ANNEXE 3 – VERSION FINALE – ENTENTE CONCERNANT LES TIERS PAYS SÛRS

La Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

# RÉGIME CANADIEN DE PROTECTION DES RÉFUGIÉS

## CONTEXTE

Bien que le Canada ait signé la *Convention relative au statut des réfugiés* (et le Protocole y afférent) en 1969, la procédure d'examen des revendications du statut de réfugié présentées au Canada est restée peu structurée et a laissé place à une certaine discrétion jusqu'à l'entrée en vigueur, en 1978, de l'actuelle *Loi sur l'immigration*. À l'époque, le nombre de demandes présentées chaque année était peu élevé et le régime en vigueur était adéquat sur le plan administratif, même si ses critiques soulignaient que les demandeurs n'avaient pas la possibilité de se faire entendre.

Le nombre de revendications s'est cependant mis à augmenter dans les années 1980, en partie à cause du nombre croissant de véritables réfugiés dans le monde, mais aussi parce que, selon certains, le régime canadien alors en place, en raison de sa lourdeur, permettait aux gens de venir au Canada et d'y rester pendant de longues périodes plus facilement qu'en passant par la filière normale. À mesure que le nombre de revendications a crû – passant de 3 450 en 1981 à 6 100 en 1983, puis à 25 000 en 1987 – il est devenu évident que le régime, dans sa conception initiale, ne répondait plus aux besoins. De plus, en avril 1985, la Cour suprême du Canada a déclaré inconstitutionnel un élément important du régime, ajoutant encore ainsi aux problèmes structurels[1]. Manifestement, une réforme s'imposait de toute urgence.

La réforme a soulevé une telle controverse qu'il a fallu quatorze mois pour faire adopter le projet de loi au Parlement; conséquemment, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié et le nouveau système de reconnaissance du statut de réfugié ne sont finalement entrés en vigueur que le 1er janvier 1989. Le système a ensuite été modifié par des mesures

---

(1) *Singh et autres* c. *Canada* (*Ministre de l'emploi et de l'Immigration*), [1985] 1 R.C.S. 177. Dans cet arrêt, la Cour a déclaré que l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* s'applique à quiconque est effectivement présent au Canada. Voir plus loin, dans la section intitulée « Jurisprudence en matière de protection des réfugiés », un sommaire de cet arrêt important.

législatives adoptées en 1992 et en 1995; il a de nouveau été modifié en 2002 par la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*(2).

Le régime canadien de protection des réfugiés doit tenir compte d'un certain nombre d'éléments(3). Tout d'abord, la loi doit respecter l'esprit de la *Convention des Nations Unies relative au statut de réfugié* et du protocole y afférant, lesquels interdisent aux pays signataires de renvoyer quiconque, de quelque façon que ce soit, à la frontière d'un territoire où sa vie ou sa liberté seraient menacées du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses options politiques. Ensuite, la loi doit respecter les obligations contractées par le Canada dans la *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*. La *Charte canadienne des droits et libertés* est aussi d'une importance cruciale. Comme nous l'avons mentionné, la Cour suprême du Canada a déclaré, en 1985, que la Charte protège les revendicateurs du statut de réfugié, et depuis cette date beaucoup de décisions importantes touchant la substance et les procédures de la loi sur les réfugiés et la protection ont été rendues.

En même temps, la loi qui s'applique à l'arrivée soudaine de revendicateurs du statut de réfugié doit être suffisamment rigoureuse pour contrer l'impression que le Canada n'exerce pas de contrôles à ses frontières. Le gouvernement a longtemps craint qu'en l'absence de contrôle, il verrait l'appui de la population pour les programmes d'immigration et de réfugiés s'effriter. De plus, à la suite des événements du 11 septembre 2001, certains ont plaidé en faveur de mesures qui répondraient aux craintes exprimées par les Américains que leur pays est plus vulnérable à cause des faiblesses qu'ils perçoivent dans le régime canadien de protection des réfugiés.

Le gouvernement est d'avis qu'il est également essentiel de contrôler le nombre de demandeurs du statut de réfugié au Canada, étant donné le nombre élevé de revendicateurs potentiels dans le monde(4). Ainsi, décourager, par divers moyens, l'arrivée de nouveaux revendicateurs au Canada est un objectif important du gouvernement(5). La contradiction entre le

---

(2) L.C. 2002, ch. 27, dont la plus grande partie est entrée en vigueur le 28 juin 2002.

(3) Les réfugiés et les membres d'autres groupes accueillis pour motifs humanitaires peuvent aussi demander la protection en faisant une demande hors du Canada; ceux qui sont sélectionnés viennent au Canada en tant que résidents permanents.

(4) Le nombre de revendications du statut de réfugié au Canada depuis 1989 est mentionné à l'Annexe 1.

(5) Les moyens utilisés sont, notamment, l'exigence d'obtenir un visa de visiteur pour les personnes de pays d'où sont originaires de nombreux revendicateurs du statut de réfugié, l'imposition d'amendes et de frais aux transporteurs qui amènent au Canada des personnes sans papiers et un réseau d'agents de contrôle de l'immigration à l'étranger qui collaborent avec les lignes aériennes en vue d'empêcher les personnes sans papiers valides de prendre place à bord des avions.

fait que le Canada possède un système de reconnaissance du statut de réfugié qui est reconnu comme l'un des meilleurs au monde et celui de faire des tentatives rigoureuses pour bloquer l'accès à ce système est réel et insoluble.

La *Loi sur l'immigration* précédente renfermait des dispositions qui ne touchaient que les revendications du statut de réfugié au sens de la Convention. Au fil du temps, d'autres motifs de protection se sont ajoutés au règlement et aux pratiques administratives de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC), et ont été imposées par la jurisprudence. La nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* a consolidé ce large éventail de motifs par l'emploi du terme « demande d'asile ». Ceux dont la demande est acceptée sont appelés « personnes protégées », qu'il s'agisse d'un « réfugié au sens de la Convention » ou d'une « personne à protéger ». La compétence en matière de décision sur la protection reste divisée entre la Commission de l'immigration et du statut de réfugié et le ministère, mais la nouvelle Loi a élargi le mandat de la Commission.

Il convient aussi d'examiner le processus de détermination du statut de réfugié au pays dans le contexte plus vaste où le Canada vient en aide aux réfugiés :

- en offrant à des groupes de Canadiens la possibilité de parrainer des réfugiés à l'étranger qui ont besoin de se rétablir,
- en amenant au Canada un nombre précis de réfugiés pris en charge par le gouvernement,
- en contribuant financièrement au maintien du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCNUR),
- en offrant une aide alimentaire et médicale et des secours d'urgence,
- en envoyant de l'aide étrangère aux pays en développement, et
- en menant des opérations de maintien de la paix.

## LA COMMISSION DE L'IMMIGRATION ET DU STATUT DE RÉFUGIÉ

Au Canada, toutes les questions d'ordre quasi judiciaire ayant trait à l'immigration sont confiées à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR, ou

la Commission), le plus grand tribunal administratif au Canada[6]. La Commission a son siège social dans la région de la capitale nationale, mais ses opérations sont décentralisées dans des bureaux répartis d'un bout à l'autre du pays.

La CISR se compose de la Section de la protection des réfugiés, de la Section de l'immigration, de la Section d'appel de l'immigration et de la Section d'appel des réfugiés. La Section de la protection des réfugiés statue sur les demandes d'asile présentées au Canada. La Section de l'immigration, elle, fait enquête sur certaines catégories de personnes dont on suppose qu'elles sont interdites de territoire au Canada ou qu'elles peuvent en être renvoyées en vertu de la loi; elle procède également à des contrôles des motifs de détention des personnes détenues aux termes de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. La Section d'appel de l'immigration entend, pour sa part, les appels des demandes de parrainage rejetées par les agents de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC), les appels de certaines mesures de renvoi prises contre des résidents permanents, ainsi que les appels interjetés par des résidents permanents qui ont fait l'objet d'un constat, hors du Canada, du manquement à leur obligation de résidence et les appels par CIC des décisions de la Section de l'immigration lors d'une enquête. La mise sur pied de la quatrième section, la Section d'appel des réfugiés, a été reportée; lorsque le processus sera mis en place, cette Section tranchera les appels de décisions rendues par la Section de la protection des réfugiés[7].

La Commission est dirigée par un président nommé par le Gouverneur en conseil et par un directeur exécutif. Le Gouverneur en conseil nomme les membres de toutes les sections, sauf les membres de la Section de l'immigration, lesquels sont des fonctionnaires. Les nominations faites par le Gouverneur en conseil peuvent l'être pour une période maximale de sept ans, et les membres peuvent être nommés de nouveau. Il existe un processus précis pour déposer les membres en cas d'incapacité, de mauvaise conduite ou de conflit d'intérêts. Le processus a été mis en branle une fois, en 1994, mais l'affaire a été réglée juste avant que l'enquête ne débute.

La CISR fait rapport au Parlement par l'entremise du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration.

---

(6) Le site Web de la commission de l'immigration et du statut de réfugié se trouve à www.irb.gc.ca.

(7) Le lecteur trouvera sous la rubrique « Enjeux actuels » un aperçu des problèmes relatifs au report de la mise en place de la Section d'appel des réfugiés.

## L'ACCÈS AU RÉGIME[8]

### A. Admissibilité à présenter une demande d'asile

Le droit de présenter une demande d'asile au Canada n'est pas universel. Les critères d'admissibilité sont appliqués par les agents d'immigration (employés de Citoyenneté et Immigration Canada) qui peuvent empêcher que les demandes soient déférées à la Commission. La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* renferme une nouvelle disposition prévoyant que l'agent statue sur la recevabilité de la demande dans les trois jours ouvrables suivant la réception de la demande. Si aucune décision n'est rendue dans ce délai, la demande (à quelques exceptions près) est réputé avoir été déférée. Le contrôle sécuritaire est désormais entrepris au moment du dépôt de la demande[9].

La question de l'admissibilité reste en suspens. Si les demandes de protection déférées à la Section de la protection des réfugiés sont plus tard déclarées irrecevables, les procédures devant la Commission prennent fin, ou les décisions déjà rendues sont annulées. Si la décision d'irrecevabilité exige la tenue d'une enquête relative à l'interdiction de territoire ou le prononcé d'une décision par un tribunal, les procédures sont suspendues jusqu'à la conclusion de l'enquête ou jusqu'à ce que la décision soit rendue.

Les demandes des personnes visées par une mesure de renvoi et celles des demandeurs appartenant aux catégories ci-dessous ne peuvent pas être déférées à la Commission :

- Les demandeurs qui ont déjà obtenu la protection à titre de réfugiés au Canada ou dans un autre pays où ils peuvent être renvoyés.

- Les demandeurs ayant déjà présenté des demandes qui ont été rejetées par la Commission ou ceux ayant présenté des demandes irrecevables, retirées ou dont ils se sont désistés[10].

---

(8) Le schéma de l'Annexe 2 donne un aperçu du processus de détermination du statut de réfugié.

(9) Auparavant, les contrôles sécuritaires étaient entrepris lorsque le demandeur déposait une demande de résidence permanente.

(10) Auparavant, un demandeur pouvait présenter une nouvelle demande après avoir séjourné à l'extérieur du Canada pendant 90 jours. Cette exigence ne s'appliquait pas aux demandes ayant fait l'objet d'un désistement. Désormais, une fois que six mois se sont écoulés depuis son départ du Canada, une personne peut uniquement demander un examen des risques avant renvoi (voir ci-dessous). Par conséquent, il n'est plus possible de présenter des demandes répétées à la Commission.

- Les demandeurs visés par une interdiction de territoire pour raison de sécurité ou pour atteinte aux droits humains ou internationaux[11], de criminalité organisée ou de grande criminalité. Les faits constituant une grande criminalité sont définis comme suit : a) une déclaration de culpabilité au Canada pour une infraction punissable d'un emprisonnement maximal de dix ans ou plus et pour laquelle une sentence d'emprisonnement de deux ans ou plus a été prononcée; ou b) une déclaration de culpabilité à l'extérieur du Canada, pour une infraction qui, commise au Canada, constituerait une infraction punissable d'un emprisonnement maximal de dix ans ou plus, et si le ministre est d'avis que la personne représente un danger pour le public[12].

- Les personnes qui arrivent, directement ou indirectement, d'un pays désigné par le règlement comme étant un « tiers pays sûr » (même si ces mots ne sont pas utilisés dans la Loi). La Loi établit les critères à appliquer dans le texte d'ententes avec d'autres pays sur le partage de la responsabilité pour l'examen des demandes d'asile et pour la désignation des pays.

À l'instar de l'ancienne, la nouvelle Loi énonce quatre facteurs que le gouverneur en conseil doit prendre en considération pour désigner les pays vers lesquels les demandeurs peuvent être renvoyés sans examen sur la protection :

- le fait que ces pays sont parties à la Convention sur les réfugiés et à la Convention contre la torture;

- les politiques et usages de ces pays en ce qui touche chacune de ces conventions;

- leurs antécédents en matière de respect des droits de la personne; et

- le fait qu'ils sont ou non parties à un accord avec le Canada concernant l'examen des demandes d'asile des personnes renvoyées en vertu de l'entente.

En ce qui a trait à ce dernier facteur, l'une des difficultés qui a jusqu'à maintenant empêché la mise en œuvre des dispositions sur les pays sûrs est le fait qu'il n'existe aucune disposition, en droit international, pour obliger les pays inscrits sur ces listes à accepter le retour de la plupart des demandeurs si le pays n'a pas donné son consentement.

---

(11) Auparavant, pour qu'un demandeur soit interdit de territoire pour raison de sécurité ou pour atteinte aux droits humains, le ministre devait être d'avis qu'il serait contraire à l'intérêt public que la demande soit recevable.

(12) Auparavant, l'opinion relative au danger public s'appliquait aussi aux déclarations de culpabilité au Canada; aujourd'hui, une peine d'emprisonnement de deux ans ou plus sert de base pour déterminer la grande criminalité en ce qui a trait à une déclaration de culpabilité au Canada.

Les événements du 11 septembre 2001 ont incité le Canada et les États-Unis à conclure une entente définissant le pays qui serait responsable de l'examen de demande dans les cas où le demandeur est arrivé par l'autre pays[13]. Au début de juillet 2002, une version préliminaire de l'entente était prête pour consultation; la version finale a été paraphée à la fin d'août et elle entrera en vigueur une fois que les mécanismes nécessaires auront été mis en place[14]. Pour justifier le renvoi dans d'autres pays de personnes même s'il est fort possible qu'elles soient d'authentiques réfugiés, le Canada s'appuie sur le principe qu'il n'est tenu de protéger que ceux pour qui il n'existe pas d'autre refuge et qu'il n'est pas le seul pays capable et susceptible de protéger les réfugiés.

L'entente englobe le principe général qu'une demande doit être examinée par le premier des deux pays dans lequel le demandeur est effectivement présent. Elle couvre uniquement les arrivées aux postes frontières terrestres et des exceptions sont prévues pour les cas suivants[15] :

- L'entente ne s'appliquera pas aux demandeurs qui sont citoyens ou résidents du Canada ou des États-Unis.

- Le pays d'accueil sera responsable de l'examen de la demande de statut de réfugié si le demandeur : a) a, dans le pays d'arrivée, au moins un membre de sa famille auquel le statut de réfugié a été reconnu ou qui a obtenu un statut juridique, autre que celui de visiteur; b) a, dans le pays d'arrivée, au moins un membre de sa famille qui a dix-huit ans révolus et dont la demande d'asile a été jugée recevable par cette même partie et est en instance; c) est un mineur non accompagné; ou d) est arrivé sur le territoire de la partie représentant le pays d'arrivée en possession d'un visa émis par cette même partie, autre qu'une autorisation de transit.

- En outre, l'article 3 prévoit qu'aucune partie ne doit renvoyer dans un tiers pays une personne dont la demande d'asile lui a été confiée tant qu'une décision n'a pas été rendue au sujet de la demande. Cette disposition vise à faire en sorte que les demandeurs à qui l'entrée au Canada a été refusée ne soient pas empêchés de présenter une demande aux États-Unis. Les parties conviennent en outre que les demandeurs à qui l'entente s'applique ne seront pas renvoyés dans un autre pays aux termes de toute autre entente sur les tiers pays sûrs.

---

(13) Une tentative précédente, au milieu des années 1990, avait échoué.

(14) Quelque 36 p. 100 des demandes d'asile au Canada sont présentées par des demandeurs qui arrivent des États-Unis par voie terrestre.

(15) Le texte de l'entente est reproduit à l'Annexe 3.

- Le Canada ou les États-Unis peuvent utiliser leur pouvoir discrétionnaire d'étudier la réclamation d'une personne qui serait autrement admissible à retourner dans l'autre pays.

Dans le cadre d'une autre entente, dont les États-Unis auraient fait une condition préalable à la conclusion de l'entente principale, le Canada acceptera de réétablir un maximum de 200 personnes à la demande des Etats-Unis[16].

La politique de renvoi incorporée à la Loi vise à décourager les personnes en quête d'asile de quitter, pour des raisons de convenance personnelle, un pays où elles sont en sécurité parce qu'elles croient, par exemple, que les perspectives d'emploi sont meilleures au Canada ou qu'il serait plus facile de s'y faire admettre comme réfugiés. Le gouvernement a toujours été convaincu que ce genre de démarche relève non pas de la protection des réfugiés mais de l'immigration. Les revendicateurs qui viennent au Canada après avoir été rejetés par un autre pays entrent aussi dans cette catégorie.

Les défenseurs des droits des réfugiés tant au Canada qu'aux États-Unis ont toujours été et restent farouchement opposés aux dispositions sur les tiers pays sûrs. En plus d'y être opposés en principe – ils prétendent que de telles ententes affaiblissent la protection accordée aux réfugiés et n'améliorent pas l'efficience administrative des gouvernements en cause – ils croient qu'à beaucoup d'égards, le régime canadien est plus juste envers les demandeurs. Ils soulignent les taux de détention plus élevés aux États-Unis – où les réfugiés sont souvent détenus dans les mêmes établissements que des criminels – la possibilité restreinte de travailler en attendant la tenue de l'audience, les contraintes temporelles relatives à la présentation d'une demande et l'interprétation de la Convention sur les réfugiés, qui est plus restrictive aux États-Unis qu'au Canada. Par ailleurs, les demandeurs d'asile au Canada ont un meilleur accès à l'aide juridique et à l'aide sociale, au besoin.

Les défenseurs des droits des réfugiés prédisent des impasses des deux côtés de la frontière lorsque les agents devront tenter de déterminer s'il est possible de vérifier les liens familiaux qui permettraient l'entrée au pays. Ils craignent en outre que les demandeurs ne fassent appel à des réseaux d'immigration clandestine pour entrer au pays illégalement puisque

---

(16) L'article 9 de l'entente stipule : Le cas échéant, chacune des parties doit donner suite à la demande d'aide présentée par l'autre partie et s'efforcer, de la manière qu'elle estime justifiée dans les circonstances, de faciliter le réétablissement des personnes dont le besoin de protection a été établi. Certains ont avancé que ces personnes seront celles détenues par les États-Unis dans des territoires autres que le leur.

l'entente s'applique uniquement aux points d'entrée terrestres. Une fois au Canada, les personnes arrivées illégalement pourront présenter une demande sans craindre d'être renvoyés aux États-Unis.

### B. Contrôle judiciaire et mesures de renvoi à la suite de la sélection préalable

Des mesures de renvoi conditionnelles sont délivrées à l'égard des personnes dont la demande est déterminée recevable par la CISR. Ces mesures entrent en vigueur s'il y a désistement ou retrait de la demande ou si la demande est rejetée et que tous les autres recours sont épuisés par exemple, lorsqu'une demande d'autorisation d'introduire une instance de contrôle judiciaire est rejetée ou qu'une demande d'examen des risques avant renvoi est rejetée. Évidemment, si le statut de personne protégée est accordé au demandeur, les mesures sont nulles et non avenues.

Les demandeurs jugés inadmissibles à un déféré à la Commission et visés par des mesures de renvoi peuvent demander à la Section de première instance de la Cour fédérale l'autorisation de solliciter le contrôle judiciaire tant de l'ordonnance de renvoi que de la décision de l'agent d'immigration concernant leur admissibilité. La décision d'autoriser ou non la demande de contrôle judiciaire est prise par un juge unique, qui n'appelle habituellement pas les parties à comparaître. Le refus d'autoriser une demande de contrôle judiciaire est sans appel.

Les motifs justifiant un contrôle judiciaire sont énoncés dans la *Loi sur la Cour fédérale*; ils sont identiques à ceux qui justifient un contrôle des décisions de la Section du statut de réfugié, à savoir que l'organisme ou la personne :

- a agi sans compétence, outrepassé celle-ci ou refusé de l'exercer;
- n'a pas observé un principe de justice naturelle ou d'équité procédurale ou toute autre procédure qu'il était légalement tenu de respecter;
- a rendu une décision ou une ordonnance entachée d'une erreur de droit, que celle-ci soit manifeste ou non au vu du dossier;
- a rendu une décision ou une ordonnance fondée sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments dont il dispose;
- a agi ou omis d'agir en raison d'une fraude ou de faux témoignages;
- a agi de toute autre façon contraire à la loi.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Les demandeurs qui y sont autorisés peuvent en appeler de la décision par contrôle judiciaire de la Section d'appel de la Cour fédérale. L'appel d'une décision de la première instance à la Section d'appel de la Cour fédérale est autorisé uniquement si le juge de la Section de première instance atteste, au moment de rendre son jugement, qu'une question grave d'importance générale est en cause et énonce la question.

## L'AUDIENCE

### A. Renvoi à la section de la protection des réfugiés de la CISR

Les demandeurs jugés admissibles à présenter une demande d'asile (ou qui sont jugés admissibles à l'expiration du délai de trois jours) sont déférés à la Section de la protection des réfugiés (SPR) pour qu'une décision soit prise sur leur demande. L'agent d'immigration doit transmettre à la SPR certains renseignements sur le demandeur et sur sa demande. Les demandeurs reçoivent un formulaire de renseignements personnels à remplir, sur lequel ils doivent expliquer le fondement de leur demande; le formulaire doit ensuite être expédié à la SPR. Les demandeurs doivent en outre fournir les pièces d'identité et titres de voyage qu'ils ont en leur possession (ou qu'ils peuvent obtenir par la suite). Le ministre (par l'intermédiaire d'un représentant) peut demander de recevoir tous les renseignements et documents fournis par le demandeur.

### B. Nature de l'audience

Sous le régime de la Loi précédente, la participation du ministre à une audience pouvait être limitée. Aujourd'hui, toutefois, le ministre a le droit de recevoir un avis de l'audience et, sur avis au demandeur de son intention d'intervenir, il peut participer pleinement dans tous les cas, même s'il est fort probable que cela soit, à toutes fins utiles, impossible étant donné les ressources disponibles.

La Loi donne instruction à la SPR et à toutes les sections de traiter toutes les procédures dont elle est saisie de manière aussi informelle et aussi rapide que les circonstances et les règles de l'équité et de la justice naturelle le permettent. La SPR peut admettre toute information généralement connue ou toute information ou opinion dans les limites de ses connaissances spécialisées; si elle a l'intention d'utiliser cette information, elle doit en donner

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



avis au demandeur qui peut alors faire des observations ou apporter des preuves relatives à l'information. La Section n'est liée par aucune règle juridique ou technique de présentation de la preuve et peut fonder sa décision sur les éléments qu'elle juge dignes de foi en l'espèce, à la condition que la preuve en soit faite au cours de la procédure.

La Section doit habituellement tenir une audience pour déterminer si la demande d'asile doit être accueillie ou rejetée, mais elle peut accueillir une demande sans audience si le ministre n'a pas donné avis de son intention d'intervenir. C'est ce que l'on appelle le processus accéléré, et il se fonde sur l'opinion d'un agent de protection des réfugiés (un employé du de la Commission) que :

- le dossier ne comporte aucune question qui doit être portée à l'attention du ministre;
- l'identité du demandeur est établie de façon suffisante;
- il ne se pose pas de questions significatives sur le plan de la crédibilité;
- les faits pertinents au cas correspondent aux faits connus sur le pays dont le demandeur craint la persécution et le bien-fondé de la demande de protection a été établi.

Sous le régime de la Loi précédente, les audiences étaient tenues devant un tribunal composé de deux personnes et, à quelques exceptions près, une décision partagée constituait l'acceptation de la demande. En vertu de la nouvelle Loi, un seul membre entendra les demandes, sauf si le président est d'avis que le tribunal doit se composer de trois membres[17]. (Cette disposition s'applique également à la Section d'appel des réfugiés et à la Section d'appel de l'immigration de la Commission de l'immigration.) Si la demande est entendue par trois membres, la décision est prise à la majorité.

L'agent de protection des réfugiés (APR) participe aux audiences de détermination du statut de réfugié en faisant la catégorisation initiale des revendications et en compilant les renseignements pertinents pour le membre qui entendra le cas. Les APR sont considérés être impartiaux puisqu'ils n'ont aucun intérêt dans l'issue des cas et que leur rôle n'est ni de contester ni d'appuyer la demande d'asile. Ils peuvent interroger les demandeurs et leurs témoins et ils peuvent eux-mêmes appeler des témoins.

---

(17) Pour ce qui est de la SPR, le président a délégué cette décision au vice-président et aux vice-présidents adjoints ou à un membre coordonnateur s'il n'y a pas de vice-président adjoint à cet endroit.

Les audiences pour déterminer l'acceptation ou le refus des demandes d'asile se déroulent habituellement à huis clos, mais elles peuvent être publiques, à moins qu'une audience publique n'ait de fortes chances de mettre en péril la vie, la liberté ou la sécurité d'une personne ou de créer un risque réel et important d'injustice ou de divulgation de renseignements ayant trait à la sécurité publique[18]. Que l'audience se déroule ou non à huis clos, un représentant du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a le droit d'y assister et de faire des observations par écrit.

Les demandeurs et le ministre ont le droit d'être représentés par le conseiller de leur choix. Quoique la Commission ne paie pas les honoraires des conseillers[19], l'aide juridique est offerte dans un certain nombre de provinces. Il n'est pas nécessaire que le conseiller soit un avocat[20]. Même si la Loi prévoit que le règlement peut déterminer qui est autorisé à représenter, conseiller ou consulter les demandeurs sur les questions d'immigration ou de protection, il n'existe actuellement pas de règlement stipulant qui peut se présenter devant la Commission en tant que conseiller[21].

Les demandeurs d'asile et le ministre ont le droit de convoquer des témoins à l'audience, notamment des témoins experts. Un préavis doit être donné au ministre (s'il comparaît) et à la Commission relativement aux témoins que le demandeur se propose de faire entendre, entre autres sur l'objet et la teneur de leur témoignage et sur la relation qu'ils peuvent avoir avec le demandeur[22].

Les personnes qui présentent une demande d'asile ont l'obligation de fournir des pièces d'identité et d'autres documents à la Commission. La Loi donne instruction à la SPR de tenir compte, s'agissant de la crédibilité du demandeur, du fait que n'étant pas muni de papiers d'identité acceptables, le demandeur ne peut raisonnablement en justifier la raison ou expliquer pourquoi il n'a pas pris les mesures voulues pour s'en procurer.

---

(18) Un membre du public peut faire une demande pour qu'une audience soit publique, ou la SPR peut prendre cette décision de son propre chef.

(19) La Commission verse par contre des honoraires et rembourse les dépenses d'une personne qu'elle désigne pour représenter un mineur ou une personne incapable d'apprécier la nature des procédures.

(20) La Law Society of British Columbia a contesté sans succès le fait que des conseillers en immigration puissent se présenter devant la CISR (voir *Law Society of British Columbia* c. *Mangat*, [2001] CSC 67; cet arrêt est discuté plus loin sous la rubrique « Jurisprudence en matière de protection des réfugiés »).

(21) Le 3 octobre 2002, le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration a mis sur pied un comité consultatif sur les consultants en immigration; le comité est chargé de cerner les différents problèmes – tant au Canada qu'à l'étranger – et de faire des recommandations au ministre.

(22) Les dispositions du règlement sur la divulgation de la teneur des témoignages sont nouvelles.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Les audiences se déroulent habituellement de manière informelle et non contradictoire. Elles deviennent toutefois contradictoires lorsqu'un représentant du ministre intervient. Le membre a la responsabilité de contrôler les procédures et peut exiger que la preuve et les observations portent sur des questions précises.

### C. La décision et ses conséquences

La demande est accueillie si la SPR conclut que le demandeur a qualité de réfugié au sens de la Convention ou est une personne à protéger. Si la demande est rejetée, la Loi donne instruction au décideur de faire état dans sa décision du fait qu'il n'a été présenté aucun élément de preuve crédible ou digne de foi sur lequel la décision aurait pu se fonder[23]. Si telle est la conclusion, le demandeur d'asile ne bénéficie pas d'office d'un sursis des mesures de renvoi pour demander un contrôle judiciaire. Il lui reste possible d'obtenir un sursis mais il doit en faire la demande à la Cour fédérale, et la décision est prise au cas par cas.

Toutes les décisions finales doivent être étayées de motifs. La politique de la Commission favorise les décisions orales délivrées à la fin de l'audience. Toutefois, des motifs écrits doivent être donnés pour toute décision rejetant une demande, si une partie en fait la demande, et dans les situations autres que celles qui sont prévues dans le règlement de la SPR.

### D. Annulation et constat de perte de l'asile

L'annulation et la perte de l'asile sont deux processus distincts.

Le ministre peut demander à la SPR de déterminer que l'asile est perdu[24]. La perte de l'asile se produit dans les situations suivantes :

- le demandeur se réclame de nouveau et volontairement de la protection du pays dont il a la nationalité;
- le demandeur a recouvré volontairement sa nationalité;
- le demandeur a acquis une nouvelle nationalité et jouit de la protection du pays de sa nouvelle nationalité;

---

(23) Auparavant, la conclusion qu'aucun élément de preuve crédible n'avait été présenté à l'appui de la demande signifiait qu'une décision partagée du tribunal composé de deux membres était rendue *contre* le demandeur et non en sa faveur. À la suite des modifications apportées, cette approche n'est plus possible étant donné que le tribunal est désormais constitué d'un seul membre.

(24) Cette disposition s'applique, que l'asile ait été accordé par la Commission ou par un agent des visas à l'étranger.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



- le demandeur est volontairement retourné s'établir dans le pays qu'il a quitté ou hors duquel il est demeuré et en raison duquel il a demandé l'asile au Canada;

- les raisons pour lesquelles la personne a demandé l'asile n'existent plus[25].

Le ministre peut également demander à la SPR d'annuler la protection accordée à un réfugié si la décision ayant accueilli la demande d'asile résulte, directement ou indirectement, de représentations erronées en ce qui a trait à des documents ou des faits pertinents ou à la non présentation de tels documents ou faits. La SPR peut rejeter la demande si elle estime qu'il y avait d'autres éléments de preuve suffisants dont il a été tenu compte au moment de la décision initiale pour justifier l'asile. Les motifs de la décision portant annulation doivent obligatoirement être énoncés par écrit.

L'autorisation de demander le contrôle judiciaire, par la Cour fédérale, d'une décision de la Section du statut de réfugié peut être sollicitée par l'invocation des mêmes motifs que ceux qui sont exposés ci-dessus.

En conséquence de la jurisprudence créée sous le régime de la Loi précédente, les nouvelles règles prévoient que le demandeur ou le ministre peut demander la réouverture d'une demande d'asile qui a fait l'objet d'une décision ou d'un désistement ou, dans le cas d'une personne protégée, la réouverture d'une demande relative à la perte ou à l'annulation de l'asile. Un critère s'applique à toutes les demandes de réouverture : y a-t-il eu omission d'observer un principe de justice naturelle[26]?

## APPELS DES DÉCISIONS DE LA SECTION DE LA PROTECTION DES RÉFUGIÉS

La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* institue un nouveau mécanisme d'appel des décisions de la SPR, à savoir la Section d'appel des réfugiés (SAR).

---

(25) En pratique, ces critères s'appliqueraient uniquement si les raisons qui ont fait demander l'asile n'existent plus à une date rapprochée de celle où l'asile est accordé (puisque la plupart des demandeurs dont la demande est accueillie obtiennent le statut de résident permanent au cours des six à douze mois qui suivent la décision de la SPR). Une exception s'applique si le demandeur prouve qu'il y a des raisons impérieuses tenant à des persécutions, à la torture ou à des traitements ou peines antérieures, de refuser de retourner dans le pays qu'il a quitté. Cette exception reconnaît que certaines expériences sont si terribles que forcer une personne à retourner dans le pays serait cruel.

(26) Les règles énoncent en outre les procédures à suivre pour reconvoquer une audience ou demander le dépôt de documents une fois que l'audience est terminée mais avant que la décision ne soit rendue.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Toutefois, en avril 2002, il a été annoncé que la mise sur pied de cette section était reportée « en raison de la surcharge du système »[27]. En mai 2002, le ministre Coderre a promis, au cours de l'assemblée générale annuelle du Conseil canadien pour les réfugiés, que la SAR serait mise en place d'ici un an[28]. Une fois la SAR en place, des comités de trois membres se pencheront sur les cas dont il aura été déterminé qu'ils ont valeur de précédent, et les décisions des comités auront la même valeur qu'une décision d'un tribunal d'appel par rapport à celle d'un tribunal de première instance. Un seul membre entendra les autres appels présentés à la SAR.

Jusqu'à ce que les dispositions sur la SAR entrent en vigueur, les procédures existantes sont suivies, c'est-à-dire que le demandeur débouté peut demander à la Section de première instance de la Cour fédérale d'autoriser un contrôle judiciaire[29]. Le processus est identique à celui qui est décrit ci-dessus sous la rubrique « Contrôle judiciaire et mesures de renvoi à la suite de la sélection préalable », c'est-à-dire que si la permission d'en appeler est accordée, la Section de première instance de la Cour fédérale entendra l'affaire et s'il est attesté qu'une question grave d'importance générale est en cause, la Cour d'appel fédérale entendra un appel de l'ordonnance de la Section de première instance. Il est possible d'interjeter appel à la Cour suprême du Canada, sur permission de cette dernière, des décisions rendues dans les quelques affaires qui se rendent à la Section d'appel de la Cour fédérale.

## STATUT DE RÉSIDENT PERMANENT POUR LES DEMANDEURS DONT LA DEMANDE EST ACCUEILLIE

### A. Statut de personne protégée accordé par la CISR

Les personnes dont il a été déterminé qu'elles sont des personnes à protéger peuvent demander le statut de résident permanent dans les six mois de la détermination[30]. Le

---

(27) CIC, Communiqué de presse, « La mise sur pied de la Section d'appel des réfugiés est retardée », 29 avril 2002.

(28) Conseil canadien pour les réfugiés, Communiqué de presse, « CRR invite le premier ministre à fixer une date pour la procédure d'appel concernant les réfugiés », 22 mai 2002.

(29) Le ministre peut également demander l'autorisation de demander le contrôle judiciaire d'une décision de la SAR, qu'il ait ou non participé à la procédure.

(30) Aux conditions suivantes : tous les appels et contrôles judiciaires sont épuisés et le statut de personne protégée n'a pas été révoqué pour quelque motif que ce soit; le demandeur n'a pas été reconnu comme réfugié au sens de la Convention par un pays dans lequel il serait autorisé à retourner, il n'est pas citoyen d'un pays où il ne risque pas d'être persécuté, il n'a pas résidé en permanence dans un pays où il n'était pas persécuté et dans lequel il serait autorisé à retourner.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



demandeur principal peut inclure dans sa demande les membres de sa famille qui sont au Canada. Les membres de la famille qui se trouvent à l'extérieur du Canada peuvent aussi être inclus et un visa de résident permanent peut leur être délivré par des missions à l'étranger pendant l'année qui suit la date à laquelle le demandeur devient résident permanent.

Le demandeur interdit de territoire pour l'un des motifs ci-après n'a pas le droit de demander la résidence permanente :

- pour raison de sécurité;
- pour atteinte aux droits humains ou internationaux;
- pour grande criminalité ou pour criminalité organisée;
- parce qu'il présente un risque pour la santé ou la sécurité publiques.

Si une personne protégée ne peut fournir les papiers d'identité habituellement requis pour une demande de résidence permanente, il existe un autre moyen d'établir son identité. Le demandeur peut fournir des papiers d'identité acceptables émis hors du Canada avant son entrée au Canada ou, s'il y a de bonnes raisons pour lesquelles cela est impossible, il peut satisfaire à l'exigence en faisant une déclaration solennelle sur son identité, accompagnée d'une déclaration solennelle attestant de son identité faite soit par une personne qui le connaissait ou qui connaissait un membre de sa famille avant leur entrée au Canada, ou par un représentant d'une organisation au Canada qui représente les personnes de la même nationalité.

### B. Examen des risques avant renvoi

En plus du statut de personne protégée qui peut être accordé par la CISR, la Loi prévoit maintenant un processus appelé examen des risques avant renvoi (ERAR) qui permet à la plupart des personnes de demander la protection à des fonctionnaires spécialisés du ministère avant d'être renvoyées du Canada. Par exemple, un revendicateur du statut de réfugié dont la demande a été rejetée par la SPR peut demander la protection pour le motif qu'il existe nouveaux éléments de preuve, ou des preuves qu'il n'était pas possible ou raisonnable de fournir lors de l'audience originale.

Dans beaucoup de cas, les critères pour déterminer le risque sont larges : les motifs prévus dans la Convention sur les réfugiés, dans la Convention contre la torture ainsi que

les risques d'être tué ou de subir des traitements ou des peines cruels ou inusités. Si la protection est accordée, les personnes visées peuvent demander la résidence permanente. Dans des cas précis, notamment si le demandeur est interdit de territoire au Canada pour des raisons de sécurité, pour criminalité organisée ou grande criminalité ou pour atteinte aux droits humains ou internationaux, les critères sont plus restreints et une décision favorable entraîne uniquement sursis de la mesure de renvoi. Pour prendre une décision dans les cas de ce genre, il faut tenir compte des questions relatives au danger pour le public au Canada pour des motifs de criminalité ou de sécurité, ainsi que de la nature et de la gravité des infractions commises par le demandeur.

Le règlement stipule des délais stricts pour la présentation d'une demande de protection et des observations[31]. Habituellement, la décision en matière d'ERAR est prise sans qu'il y ait audience, mais le règlement énonce les facteurs qui déterminent si la tenue d'une audience est requise. Ces facteurs sont les suivants:

- l'existence d'éléments de preuve qui soulèvent une question importante en ce qui concerne la crédibilité du demandeur relativement à la nature du danger qu'il dit craindre;
- l'importance de ces éléments de preuve pour la prise de la décision relative à la demande de protection.

Même si la demande d'ERAR est rejetée, le demandeur peut encore présenter une demande pour rester au Canada pour des motifs d'ordre humanitaire. Une telle demande peut être présentée à CIC en tout temps, mais elle n'entraîne pas sursis d'une mesure de renvoi.

## OPÉRATIONS DE LA COMMISSION DE L'IMMIGRATION ET DU STATUT DE RÉFUGIÉ

La Commission a connu de nombreuses modifications depuis sa création en 1989. Étant donné qu'en 2001, le nombre de revendications du statut de réfugié déférées à la Section du statut de réfugié a été supérieur à 44 000 et que cette dernière a procédé à près de 23 000 instructions approfondies, il est intéressant de souligner qu'à l'origine, elle a été dotée de ressources suffisantes pour tenir chaque année environ 7 500 instructions approfondies, en

---

(31) Un sursis des mesures de renvoi est accordé d'office au demandeur qui dépose sa demande dans le délai requis. Par contre, la demande qui n'est pas déposée dans le délai requis et les demandes subséquentes n'entraînent pas sursis de la mesure de renvoi.

fonction d'un total de 18 000 demandes[32]. Les rédacteurs originaux de la loi qui créait la Commission ont présumé qu'un grand nombre de demandes seraient éliminées aux étapes initiales parce qu'elles ne seraient pas crédibles et que des ententes sur les tiers pays sûrs auraient pour résultat le renvoi immédiat de beaucoup de demandeurs vers les pays par lesquels ils étaient arrivés[33].

La proportion de demandes accueillies par la Commission a varié d'un maximum de 86 p. 100 au cours de sa première année d'opération à un minimum de 53 p. 100 en 1987. Le taux actuel est de 58 p. 100 et il s'est maintenu pour les trois dernières années.

## ENJEUX ACTUELS

### A. Report de la mise sur pied de la Section d'appel des réfugiés

Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, la mise sur pied d'un mécanisme interne d'appel à la CISR a été retardée. Les groupes de défense des droits des réfugiés ont réagi avec colère à l'annonce de cette nouvelle. Quand des inquiétudes ont été exprimées relativement à la réduction de la taille du comité chargé d'entendre les demande de protection, qui est passée de deux membres à un seul, le ministère a souvent rappelé que la SAR est un mécanisme de contrôle de qualité. Au point où en sont les choses, les demandeurs peuvent uniquement être entendus par un comité composé d'un seul membre et doivent obtenir l'autorisation de la Cour fédérale pour en appeler de la décision de ce membre. Selon certaines organisations de réfugiés, la SAR devait être un compromis qui aurait permis aux membres du Parlement et aux groupes de revendication de s'accommoder des dispositions plus strictes de la nouvelle Loi. Le directeur exécutif du Conseil canadien pour les réfugiés a émis le commentaire suivant sur le report de la mise sur pied de la SAR : « Cela ressemble à une manœuvre détournée pour échapper à l'examen par le Parlement »[34].

---

(32) L'Annexe 1 donne un aperçu du nombre des demandes et des décisions depuis 1989.

(33) L'étape du processus originalement conçue pour éliminer les demandes non crédibles a été supprimée en 1992 parce qu'elle était inefficace; comme nous l'avons mentionné précédemment, l'entente sur les tiers pays sûrs avec les États-Unis a été approuvée par le Cabinet et en octobre 2002, son approbation par le gouvernement américain était toujours attendue.

(34) « Coderre to Delay Plan for Refugee Appeal Division », *The Globe and Mail*, 29 avril 2002, page A6 (traduction).

### B. L'Entente sur les tiers pays sûrs

Aux dires de CIC, il est probable que la récente version de l'entente sur laquelle le Canada et les États-Unis se sont entendus entrera en vigueur au début de 2003. Comme nous en avons fait état précédemment, cette entente a provoqué des critiques. Plus particulièrement, certains avancent qu'elle affaiblira la protection accordée aux réfugiés et causera une augmentation du passage de clandestins tout en créant une nouvelle procédure administrative longue et onéreuse à nos points d'entrée frontaliers terrestres. Les partisans de l'entente soulignent la participation du HCNUR et la garantie que les personnes renvoyées en vertu de l'entente ne peuvent pas être renvoyées vers le pays de leur domicile sans que leur demande ait été entendue. Ils prétendent que de cette façon, les personnes qui ont véritablement besoin de protection ne subiront pas de répercussions graves. En outre, la diminution possible du nombre de demandes au Canada pourrait représenter des économies significatives.

### C. Renvoi des réfugiés déboutés

Il ne fait pas de doute que les questions touchant les renvois reçoivent une grande attention du public. Dans certains cas, les mesures de renvoi ne sont pas exécutées; dans d'autres, les retards sont souvent perçus comme étant anormalement longs; et dans d'autres cas, les individus sont renvoyés mais réussissent par la suite à revenir au Canada. Dans certains cas, les causes du retard ou les motifs de la non-exécution des mesures de renvoi sont clairs et faciles à comprendre; par exemple, les renvois vers un pays peuvent faire l'objet d'un moratoire temporaire à cause des conditions dangereuses dans ce pays. Par contre, les retards ou la non-exécution des mesures de renvoi peuvent être plus difficiles à expliquer dans d'autres cas. Des particuliers peuvent échapper à l'arrestation, malgré le fait qu'ils sont inscrits dans des banques de données partout au pays. Il peut être difficile d'obtenir des documents de voyage du pays vers lequel le demandeur sera renvoyé, et cette difficulté sera accrue s'il a réussi à cacher son identité ou même sa citoyenneté.

En plus des difficultés ci-dessus, le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration a fait état d'un autre problème grave dans un rapport de 1998[35]. Le comité est arrivé à la conclusion que Citoyenneté et Immigration Canada souffrait d'une grave manque de

---

(35) *Immigration : Détention et renvois*, juin 1998.

données sur l'exécution, ce qui rendait impossible la tâche de suivre efficacement les personnes faisant l'objet ou pouvant faire l'objet de mesures de renvoi. Tout en rappelant que la modernisation des systèmes informatiques avait commencé, le comité recommandait, entre autres, que le ministère accorde la plus haute priorité à l'élaboration d'outils informatiques modernes capables de soutenir sa fonction d'exécution.

## JURISPRUDENCE EN MATIÈRE DE PROTECTION DES RÉFUGIÉS

Nous donnons ci-dessous un sommaire de certains des cas les plus importants dans ce domaine du droit. Le nombre de litiges en matière d'immigration au Canada est relativement élevé; par conséquent, nous ne faisons référence qu'aux décisions les plus importantes.

### A. *Singh et autres* c. *Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1985] 1 R.C.S. 177

Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration, après avoir reçu l'avis du comité consultatif sur le statut de réfugié (CCSR)[36], avait décidé qu'aucun des membres d'un groupe de demandeurs n'était un réfugié au sens de la Convention. La Commission d'appel de l'immigration a rejeté les demandes subséquentes de réexamen du statut sans avoir procédé à une audience, comme le stipulait la loi en vigueur à l'époque. Il fallait déterminer si les appelants pouvaient invoquer la *Charte canadienne des droits et libertés* pour contester le processus et, dans l'affirmative, s'il y avait violation de leur droit à la sécurité de la personne telle qu'elle n'était pas conforme aux principes de justice fondamentale. La Cour a statué, à la majorité :

- [...] [L]'art. 7 de la Charte qui garantit à « chacun [le] droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne » et qu'« il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale ». Le mot « chacun » employé à l'art. 7 englobe toute personne qui se trouve au Canada et qui, de ce fait, est assujettie à la loi canadienne.

- Un réfugié au sens de la Convention a le droit, en vertu de l'art. 55 de la *Loi sur l'immigration* de 1976, de ne pas « [...] être renvoyé dans un pays où sa vie ou sa liberté seraient menacées [...] » La négation d'un tel droit correspond à une atteinte à la « sécurité de sa personne » au sens de l'art. 7

(36) Le CCSR, prédécesseur de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, prenait connaissance de la transcription des entrevues avec les revendicateurs et faisait des recommandations au ministre

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



- La procédure de reconnaissance du statut de réfugié établie dans la *Loi sur l'immigration de 1976* est incompatible avec les exigences de justice fondamentale. Le système de procédure établi par la Loi doit, au moins, offrir à la personne qui revendique le statut de réfugié une possibilité suffisante d'exposer sa cause et de savoir ce qu'elle doit prouver. Toutefois, le processus n'offrait à la personne qui revendiquait le statut de réfugié aucune possibilité de se faire entendre si ce n'est au moyen de sa revendication et de la transcription de son interrogatoire sous serment. La Loi n'offrait pas non plus à la personne qui revendiquait le statut de réfugié la possibilité de commenter l'avis donné au ministre par le comité consultatif sur le statut de réfugié. En vertu de la Loi, la Commission d'appel de l'immigration était obligée de rejeter une demande de réexamen à moins d'être d'avis qu'il était probable que le requérant serait en mesure d'établir le bien-fondé de sa demande. Par conséquent, une demande était habituellement rejetée sans que le demandeur ait eu la possibilité de prendre connaissance du contenu du dossier dont disposait le ministre.

- Le gouvernement n'a pas fait pas la preuve que ces procédures représentaient une limite raisonnable aux droits des demandeurs conformément à l'article 1 de la Charte.

C'est l'arrêt *Singh* qui a mené à la création de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

### B. *Canada (Procureur général)* c. *Ward*, [1993] 2 R.C.S. 689

M. Ward, ancien membre d'une organisation terroriste de l'Irlande du Nord, avait été condamné à mort par cette organisation pour avoir aidé des otages à s'échapper. Il avait présenté une revendication du statut de réfugié au Canada, alléguant que le Royaume-Uni et l'Irlande ne pouvaient pas le protéger. La Cour suprême a étudié diverses questions juridiques ayant trait à la définition de réfugié au sens de la Convention dans cet arrêt fondamental, et a statué comme suit :

- La « persécution » comprend les cas où l'État n'est pas strictement complice de la persécution, mais est simplement incapable de protéger ses citoyens. Le demandeur doit confirmer d'une façon claire et convaincante l'incapacité de l'État d'assurer sa protection, en l'absence d'un aveu en ce sens par l'État dont il est le ressortissant. Sauf dans le cas d'un effondrement complet de l'appareil étatique, il y a lieu de présumer que l'État est capable de protéger le demandeur.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



- Dans la détermination du fait que M. Ward n'appartenait pas à un « certain groupe social » (l'un des motifs énumérés dans la définition de réfugié au sens de la Convention), la Cour a mentionné que ce motif de persécution comporte trois catégories : 1) les groupes définis par une caractéristique innée ou immuable, 2) les groupes dont les membres s'associent volontairement pour des raisons si essentielles à leur dignité humaine qu'ils ne devraient pas être contraints à renoncer à cette association, et 3) les groupes associés par un ancien statut volontaire immuable en raison de sa permanence historique.

- M. Ward, qui croyait que tuer des innocents pour obtenir des changements politiques était inacceptable, avait libéré les otages, comme sa conscience le lui commandait. La persécution qu'il redoutait résultait donc de l'opinion politique qu'il avait manifestée par son geste.

En fin de compte, l'affaire a été renvoyée à la Commission pour réexamen conformément aux directives de la Cour.

### C. *Pushpanathan* c. *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982

M. Pushpanathan était entré au Canada et avait revendiqué le statut de réfugié, mais sa demande n'avait fait l'objet d'aucune décision car il s'était vu reconnaître le statut de résident permanent en application d'un programme administratif. Il avait ultérieurement été arrêté au Canada et accusé de complot en vue de faire le trafic d'un stupéfiant. Au moment de son arrestation, il faisait partie d'un groupe qui avait en sa possession une quantité d'héroïne dont la valeur marchande était d'environ 10 millions de dollars. Il avait été condamné à huit années d'emprisonnement. En 1991, alors qu'il bénéficiait d'une libération conditionnelle, M. Pushpanathan a renouvelé sa demande de reconnaissance du statut de réfugié au sens de la Convention. La Commission a décidé qu'il n'était pas un réfugié en raison de l'exclusion prévue à la section Fc) de l'article premier de la Convention, qui prévoit que les dispositions de la Convention ne s'appliquent pas aux personnes qui « se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies ».

La Cour suprême du Canada a statué à la majorité que la décision de la Commission était erronée et accueilli l'appel de M. Pushpanathan. La Cour a déclaré que la section Fc) de l'article premier s'applique lorsqu'il y a consensus en droit international sur des agissements particuliers qui sont tenus pour être des violations suffisamment graves et soutenues

des droits fondamentaux de la personne pour constituer une persécution, ou qui sont explicitement reconnus comme contraires aux buts et aux principes des NU. Le complot en vue de faire le trafic d'un stupéfiant n'est donc pas une violation visée par la section Fc) de l'article premier.

L'affaire a été renvoyée à la CISR pour réexamen où un nouvel argument a été avancé contre le demandeur. Il a été allégué que la demande de M. Pushpanathan était irrecevable en vertu de la section Fc) de l'article premier parce qu'il s'adonnait au trafic de stupéfiants au bénéfice d'un groupe terroriste, les Tigres tamoul[37]. Même si M. Pushpanathan a nié savoir que les fonds provenant du trafic de stupéfiants étaient envoyés aux Tigres, la Commission a déterminé que sa demande était irrecevable. La Cour fédérale a maintenu cette décision en octobre 2002, et déclaré que le critère pour déterminer s'il y a « des raisons sérieuses de croire » (expression utilisée dans la Convention sur les réfugiés) qu'une personne a commis des crimes que la Cour suprême considérerait être des motifs suffisants pour satisfaire aux exigences de la section Fc) de l'article premier exige une norme de preuve peu élevée. L'appartenance antérieure à une organisation terroriste ou la participation directe ne constitue pas une exigence. Il est possible que cette affaire soit portée en appel devant la Cour d'appel fédérale.

### D. *Suresh* c. *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 1

L'arrêt *Suresh*, et l'affaire similaire *Ahani* (voir ci-dessous), traitent de mesures d'expulsion prises contre des demandeurs qui ont allégué qu'ils risquaient la torture s'ils étaient renvoyés dans leurs pays d'origine. Le Canada a ratifié la *Convention contre la torture* (CCT) qui interdit explicitement aux États membres de renvoyer des personnes dans des pays où elles seront soumises à la torture. Le paragraphe 3.1 stipule : « Aucun État partie n'expulsera, ne refoulera, ni n'extradera une personne vers un autre État où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture ». Les États ne sont pas supposés être capables dévier de cette interdiction absolue. Le paragraphe 2.2 de la CCT se lit comme suit : « Aucune circonstance exceptionnelle, quelle qu'elle soit, qu'il s'agisse de l'état de guerre ou de menace de guerre, d'instabilité politique intérieure ou de tout autre état d'exception, ne peut être invoquée pour justifier la torture ». En outre, la Cour suprême du Canada a maintenu à l'unanimité,

---

(37) Le mouvement des Tigres de libération de l'Eelam Tamoul s'adonne à des activités terroristes dans le cadre de la guerre qu'elle livre pour l'indépendance de l'État tamoul au Sri Lanka.

lorsqu'elle s'est penchée sur la question, que l'interdiction de renvoyer une personne dans un pays où elle risque la torture est également la norme internationale, c'est-à-dire le droit international coutumier.

Toutefois, un article de l'ancienne *Loi sur l'immigration* était en contradiction directe avec cette affirmation : il permettait l'expulsion vers un pays où la vie d'une personne aurait été en danger si elle était interdite de territoire pour certains motifs précisés et s'il était déterminé qu'elle représentait un danger pour la sécurité du Canada. (Il en est toujours ainsi en vertu de la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, qui est entrée en vigueur le 28 juin 2002.) Essentiellement, la loi canadienne prévoit que dans certaines situations, des personnes peuvent être expulsées vers un pays où elles risquent la torture.

Il a été allégué que M. Suresh était un membre et un agent de financement des Tigres tamoul. Même si la Cour a accueilli le pourvoi et ordonné une nouvelle audition pour réexaminer les motifs de l'expulsion, elle a maintenu que la loi est valide. La nouvelle audition devrait être conforme aux principes de justice fondamentale énoncés à l'article 7 de la Charte, et la Cour a suggéré que « la ministre doit généralement refuser d'expulser le réfugié lorsque la preuve révèle l'existence d'un risque sérieux de torture ». La Cour exprime comme suit son opinion restrictive relativement aux circonstances dans lesquelles l'expulsion pourrait se faire :

> Nous n'excluons pas la possibilité que, dans des circonstances exceptionnelles, une expulsion impliquant un risque de torture puisse être justifiée, soit au terme du processus de pondération requis par l'art. 7 de la Charte soit au regard de l'article premier de celle-ci. [...] Dans la mesure où le Canada ne peut expulser une personne lorsqu'il existe des motifs sérieux de croire qu'elle sera torturée dans le pays de destination, ce n'est pas parce que l'article 3 de la CCT limite directement les actions du gouvernement canadien, mais plutôt parce que la prise en compte, dans chaque cas, des principes de justice fondamentale garantis à l'art. 7 de la Charte fera généralement obstacle à une expulsion impliquant un risque de torture.

### E. *Ahani* c. *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 2

Dans cette affaire similaire à l'affaire *Suresh* (voir ci-dessus), il était allégué que l'appelant était un assassin formé par les services du renseignement iraniens. La Cour a déterminé que l'appelant n'avait pas établi qu'il courait un risque sérieux de torture s'il était retourné en Iran. L'appel a par conséquent été rejeté.

À la suite du jugement, M. Ahani a entrepris de nouvelles procédures demandant un sursis des mesures d'expulsion jusqu'à ce que le Comité sur les droits de l'homme des

Nations Unies ait étudié son cas. Les tribunaux de première instance ont rejeté sa demande et la Cour suprême du Canada a refusé d'entendre son appel.

### F. *Law Society of British Columbia* c. *Mangat*, 2001 CSC 67

M. Mangat était un conseiller en immigration à Vancouver. Même s'il n'était pas membre du Barreau de la Colombie-Britannique, lui et d'autres employés de sa firme agissaient à titre ce conseillers dans diverses procédures en matière d'immigration. La Law Society of Alberta Colombie-Britannique a déposé une demande d'injonction permanente contre M. Mangat et ses associés pour les empêcher de pratiquer le droit en contravention à la loi de la Colombie-Britannique sur l'exercice du droit (*Legal Profession Act*). Les conseillers ont reconnu qu'ils exerçaient le droit au sens prévu dans cette loi, mais ils ont prétendu qu'ils y étaient autorisés par l'ancienne *Loi sur l'immigration* qui permettait (comme le fait la nouvelle Loi) à des personnes autres que des avocats de comparaître devant la CISR au nom de leurs clients.

La Cour suprême du Canada a statué que puisque la représentation de personnes par des conseillers devant la CISR a des incidences fédérales et provinciales, les lois, règles et règlements fédéraux et provinciaux coexisteront dans la mesure où il n'y a pas de conflit. En cas de conflit, les dispositions législatives fédérales auront préséance, conformément à la théorie de la primauté, sauvegardant ainsi le contrôle par le Parlement sur les tribunaux administratifs qu'il crée.

Des personnes autres que des avocats peuvent par conséquent se présenter devant la CISR (quoique au moment où l'affaire a été entendue par la Cour suprême du Canada, M. Mangat avait terminé des études en droit et était devenu membre du Barreau).

## ANNEXE 1

## REVENDICATIONS DU STATUT DE RÉFUGIÉ AU CANADA, 1989-2001

| Année | Nombre de demandes | Demandes adjugées par la CISR après une audience | Désistements, retraits et autres | Décisions favorables de la CISR (en % des demandes non retirées ou abandonnées) |
|---|---|---|---|---|
| 1989 | 12 092 | 5 599 | 133 | 4 840 (86 %) |
| 1990 | 21 046 | 13 177 | 394 | 10 429 (79 %) |
| 1991 | 29 008 | 27 520 | 1 394 | 19 913 (72 %) |
| 1992 | 31 345 | 27 600 | 1 866 | 17 610 (64 %) |
| 1993 | 35 702 | 25 868 | 4 920 | 14 203 (55 %) |
| 1994 | 22 375 | 21 928 | 3 694 | 15 298 (70 %) |
| 1995 | 26 409 | 13 755 | 3 388 | 9 704 (71 %) |
| 1996 | 26 009 | 16 715 | 5 277 | 9 619 (58 %) |
| 1997 | 22 721 | 19 086 | 5 751 | 10 038 (53 %) |
| 1998 | 23 897 | 23 183 | 6 211 | 12 929 (56 %) |
| 1999 | 29 450 | 22 373 | 5 609 | 12 984 (58 %) |
| 2000 | 34 289 | 24 204 | 4 710 | 14 003 (58 %) |
| 2001 | 44 075 | 22 951 | 5 467 | 13 383 (58 %) |

Sources : Statistiques compilées à partir de données fournies aux auteurs par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, *Déterminations du statut de réfugié par la SRR, année civile*.

REMARQUE : Il y a deux méthodes de calcul du taux de reconnaissance des réfugiés au sens de la Convention, et elles produisent des résultats bien différents. Dans le tableau ci-dessus, le nombre de demandes retirées, abandonnées ou autres est soustrait du calcul du taux de reconnaissance. On pense que cette méthode donne un reflet plus exact du taux de reconnaissance des demandes sérieuses, c'est-à-dire de celles qui ont donné lieu à une audience. De nombreuses demandes sont présentées dont les auteurs disparaissent par la suite. Il peut être trompeur de considérer que ces demandes ont fait l'objet d'une décision défavorable.

Par contre, la Commission inclut les demandes ayant fait l'objet d'un désistement, d'un retrait ou autres dans le calcul du taux de reconnaissance. Selon cette méthode, les taux de reconnaissance de la Commission sont les suivants :

1989 – 84 %
1990 – 77 %
1991 – 69 %
1992 – 60 %
1993 – 46 %
1994 – 60 %
1995 – 57 %
1996 – 44 %
1997 – 40 %
1998 – 44 %
1999 – 46 %
2000 – 48 %
2001 – 47 %

## ANNEXE 2[1]

## PROCESSUS DE RECONNAISSANCE DU STATUT DE RÉFUGIÉ

Demande d'asile présentée à un agent de CIC au Canada
Demande jugée recevable ou réputée recevable
Cas déféré à la Section de la protection des réfugiés de la CISR
Demande d'asile orientée vers le processus approprié
Processus accéléré : entrevue avec un agent de protection des réfugiés
Instruction approfondie
Accueillie sans tenir d'audience*
Orientée vers l'instruction approfondie
Demande d'asile accueillie*
Demande d'asile rejetée, ou décision prononçant le retrait ou le désistement*
Peut demander le statut de résident permanent

* Le demandeur d'asile ou CIC peuvent présenter une demande d'autorisation de contrôle judiciaire à la Cour fédérale du Canada de toute décision rendue par la Section de la protection des réfugiés.

---

(1) Source : Site Web de la CISR, http://www.cisr.gc.ca/fr/apropos/processus/rdp_f.htm

**ANNEXE 3**

**Version finale**

# ENTENTE CONCERNANT LES TIERS PAYS SÛRS

Le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique
(inverser l'ordre dans le texte du gouvernement américain) (ci-après appelés les parties)

**CONSIDÉRANT** que le Canada est partie à la Convention relative au statut des réfugiés (la « Convention ») signée à Genève, le 28 juillet 1951, et au Protocole relatif au statut des réfugiés signé à New York, le 31 janvier 1967 (le « Protocole »), et que les États-Unis sont partie au Protocole, et réaffirmant leur obligation d'offrir protection aux réfugiés présents sur leur territoire, conformément à ces instruments;

**RECONNAISSANT** en particulier les obligations légales internationales des parties en vertu du principe du non-refoulement énoncé dans la Convention et dans le Protocole, ainsi qu'en vertu de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (la « Convention contre la torture ») signée à New York, le 10 décembre 1984, et réaffirmant leurs obligations mutuelles de faire respecter les droits humains et les libertés fondamentales.

**RECONNAISSANT** et respectant les obligations de chaque partie découlant de ses propres lois et politiques en matière d'immigration;

**SOULIGNANT** que les États-Unis et le Canada administrent chacun un régime généreux de protection des réfugiés, et évoquant leur tradition d'assistance aux réfugiés et aux personnes déplacées outre frontières, en accord avec les principes de solidarité sur lesquels repose le système international de protection des réfugiés, et convaincus que la coopération et le partage de la responsabilité concernant les demandeurs d'asile peuvent être améliorés;

**SOUHAITANT** préserver le droit d'asile en tant qu'instrument indispensable de protection internationale des réfugiés, et résolus à renforcer l'intégrité de cette institution ainsi que le consensus public dont elle dépend;

**CONSTATANT** que des demandeurs d'asile peuvent arriver à la frontière terrestre du Canada ou des États-Unis en venant directement du territoire de l'autre partie où ils auraient pu obtenir protection effective;

**PERSUADÉS** que, conformément aux avis du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et de son Comité exécutif, les ententes conclues entre les États peuvent renforcer la protection internationale des réfugiés en facilitant un traitement ordonné des demandes d'asile par la partie à laquelle en incombe la responsabilité et en appliquant le principe du partage de la responsabilité;

**CONSCIENTS** qu'un tel partage de la responsabilité doit permettre en pratique d'identifier les personnes qui ont besoin de protection internationale et d'éviter les violations indirectes du principe fondamental de non-refoulement, et donc déterminés à sauvegarder, pour chaque demandeur d'asile qui vient à relever de leur juridiction et dont la demande est recevable, l'accès à une procédure d'examen complète et équitable de manière à garantir que les protections prévues par la Convention, le Protocole et la Convention contre la torture soient effectivement offertes;

Sont convenus des dispositions qui suivent :

**Article premier**

1. Dans la présente entente,

   A. **« dernier pays de séjour »** désigne le pays, soit le Canada ou les États-Unis, dans lequel le demandeur d'asile était présent immédiatement avant de présenter sa demande d'asile à un point d'entrée frontalier.

   B. **« membre de la famille »** désigne l'époux, le fils, la fille, les parents, le tuteur légal, les frères et sœurs, les grands- parents, les petits-enfants, l'oncle, la tante, le neveu et la nièce.

   C. **« demande d'asile »** désigne une demande qu'une personne présente à l'une ou l'autre partie afin d'obtenir sa protection conformément à la Convention ou au Protocole, à la Convention contre la torture ou pour d'autres motifs de protection, en conformité avec les lois de chaque partie.

   D. **« demandeur d'asile »** désigne toute personne qui demande l'asile dans le territoire de l'une des parties.

   E. **« processus de reconnaissance du statut de réfugié »** désigne l'ensemble des mesures législatives et des pratiques et procédures administratives et judiciaires auxquelles a recours le gouvernement national de chaque partie pour rendre ses décisions sur les demandes d'asile.

   F. **« mineur non accompagné »** désigne un demandeur d'asile non marié qui n'a pas atteint l'âge de dix-huit ans et qui n'a ni mère, ni père, ni tuteur au Canada ou aux États-Unis.

2. Chaque partie applique la présente entente aux membres de la famille et aux mineurs non accompagnés en conformité avec ses propres lois.

**Article 2**

La présente entente ne s'applique pas aux demandeurs d'asile qui sont citoyens du Canada ou des États-Unis, ou qui, n'ayant pas de pays de nationalité, sont des résidents habituels du Canada ou des États-Unis.

**Article 3**

1. En vue de garantir à chaque demandeur d'asile l'accès à un processus de reconnaissance du statut de réfugié, aucune partie ne doit renvoyer dans un tiers pays une personne dont la demande d'asile lui a été confiée aux termes de l'article 4 tant qu'une décision n'a pas été rendue au sujet de la demande.

2. Aucune partie ne doit renvoyer un demandeur d'asile retourné dans son dernier pays de séjour en vertu de la présente entente vers un tiers pays, aux termes de tout autre accord sur les tiers pays sûrs ou d'une désignation réglementaire.

**Article 4**

1. Sous réserve des paragraphes 2 et 3, la partie représentant le dernier pays de séjour doit examiner, conformément aux règles de son processus de reconnaissance du statut de réfugié, la demande d'asile présentée par toute personne à un point d'entrée frontalier pendant la période de validité de la présente entente.

2. C'est la partie représentant le pays d'arrivée, et non celle qui représente le dernier pays de séjour, qui est responsable de l'examen de la demande d'asile d'une personne visée à l'article premier, lorsqu'elle établit que cette personne, soit :

   a. a, sur le territoire de la partie représentant le pays d'arrivée, au moins un membre de sa famille auquel le statut de réfugié a été reconnu qui a obtenu un statut juridique, autre que celui de visiteur, sur le territoire de la partie représentant le pays d'arrivée;

   b. a, sur le territoire de la partie représentant le pays d'arrivée, au moins un membre de sa famille qui a dix-huit ans révolus et dont la demande d'asile a été jugée recevable par cette même partie et est en instance;

   c. est un mineur non accompagné;

   d. est arrivée sur le territoire de la partie représentant le pays d'arrivée :

      i. soit en possession d'un visa d'un autre titre d'admission valide émis par cette même partie, autre qu'une autorisation de transit;

      ii. soit n'étant pas assujettie, au regard de cette partie seule, à l'obligation d'obtenir un visa.

3. La partie représentant le dernier pays de séjour ne doit pas être obligée d'accepter de reprendre un demandeur d'asile tant que la partie représentant le pays d'arrivée n'a pas rendu une décision définitive sur sa demande, conformément à la présente entente.

4. Aucune partie ne doit revoir une décision attestant qu'une personne peut faire l'objet d'une dispense en vertu de la présente entente.

**Article 5**

Dans les cas où, aux fins de l'exécution d'une mesure de renvoi, l'une des parties doit faire transiter une personne par le territoire de l'autre partie, les parties conviennent de ce qui suit :

a. Toute personne qui, pendant qu'elle est en transit aux États-Unis aux fins de son renvoi du Canada, présente une demande d'asile aux États-Unis, sera retournée au Canada afin que sa demande d'asile soit examinée dans le cadre du processus de reconnaissance du statut de réfugié du Canada.

b. Toute personne qui, pendant qu'elle est en transit au Canada aux fins de son renvoi des États-Unis, présente une demande d'asile au Canada :

   i. doit être autorisée à poursuivre sa route vers le pays de renvoi si sa demande d'asile a été rejetée par les États-Unis; ou

   ii. si elle n'a pas présenté de demande d'asile aux États-Unis, doit être retournée aux États-Unis afin que sa demande d'asile soit examinée dans le cadre du processus de reconnaissance du statut de réfugié des États-Unis.

**Article 6**

Nonobstant toute autre disposition de la présente entente, chacune des parties peut, à son gré, décider d'examiner une demande d'asile qui lui a été présentée si elle juge qu'il est dans l'intérêt public qu'elle agisse ainsi.

**Article 7**

Les parties peuvent :

a. sous réserve des lois et règlements nationaux, échanger l'information qui s'avérera nécessaire à la mise en œuvre efficace de la présente entente; cette information ne sera pas divulguée par la partie qui la reçoit sauf si cela est prévu par ses lois et règlements nationaux. Les parties veilleront à ce que l'information ne soit pas échangée ou divulguée de façon à mettre en danger le demandeur d'asile ou sa famille dans leur pays d'origine;

b. échanger régulièrement de l'information sur les lois, les règlements et les pratiques associés à leurs processus respectifs de reconnaissance du statut de réfugié.

**Article 8**

1. Les parties doivent élaborer des procédures de fonctionnement normalisées afin de faciliter la mise en œuvre de la présente entente. Cela comprend les avis qu'une partie doit envoyer à l'autre partie avant le renvoi, dans le dernier pays de séjour, d'un demandeur d'asile aux termes de la présente entente.

2. Ces procédures doivent comprendre des mécanismes pour régler les différends relatifs à l'interprétation et à l'application des modalités de la présente entente. Si ces mécanismes se révèlent inefficaces, les questions seront réglées par la voie diplomatique.

3. Les parties conviennent de revoir les dispositions et la mise en œuvre de la présente entente. Les premières discussions à cet égard auront lieu entre les représentants des deux parties au plus tard 12 mois après la date d'entrée en vigueur de l'entente. Les parties doivent inviter le HCR à participer à ces discussions. Elles doivent collaborer avec le HCR concernant le suivi de la présente entente et chercher à obtenir l'avis des organisations non gouvernementales.

**Article 9**

Le cas échéant, chacune des parties doit donner suite à la demande d'aide présentée par l'autre partie et s'efforcer, de la manière qu'elle estime justifiée dans les circonstances, de faciliter le réétablissement des personnes dont le besoin de protection a été établi.

**Article 10**

1. La présente entente doit entrer en vigueur lorsque les parties se seront informées mutuellement, par un échange de notes, qu'elles ont terminé les procédures internes nécessaires pour mettre en vigueur la présente entente.

2. Une partie peut résilier la présente entente moyennant un avis écrit de six mois à l'autre partie.

3. Une partie peut, moyennant un avis écrit à l'autre partie, suspendre l'application de la présente entente pour au plus trois mois. Une telle suspension peut être renouvelée pour des périodes additionnelles d'au plus trois mois. Une partie peut, avec l'accord de l'autre partie, suspendre une partie quelconque de la présente entente.

4. Les parties peuvent convenir de toute modification ou ajout à la présente entente. Une fois accepté et approuvé, conformément aux procédures légales applicables de chacune des parties, une modification ou un ajout devient partie intégrante de la présente entente.